

N° 443

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'**Union européenne, colonie du monde numérique ?**,*

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, Yannick Botrel, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I : LE NUMÉRIQUE, LEVIER DE CROISSANCE MAIS AUSSI ENJEU DE CIVILISATION POUR L'UNION EUROPÉENNE	9
I. LE NUMÉRIQUE, UN GISEMENT DE CROISSANCE BIEN IDENTIFIÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE	9
A. LE NUMÉRIQUE, GISEMENT DE CROISSANCE.....	9
1. <i>Le numérique, vecteur de croissance.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Le numérique, une opportunité à saisir pour toute l'économie.....</i>	<i>11</i>
B. L'AGENDA NUMÉRIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE : PRIORITÉ AU CONSOMMATEUR EN LIGNE.....	17
1. <i>L'ambition de l'Union européenne : un marché unique digital</i>	<i>17</i>
2. <i>Un défaut de stratégie politique</i>	<i>21</i>
II. MAIS L'UNION EUROPÉENNE A-T-ELLE PRIS LA MESURE POLITIQUE DE L'ENJEU DE CIVILISATION QUI SE JOUE AVEC LE NUMÉRIQUE ?	29
A. LE NUMÉRIQUE, DÉFI À LA VIEILLE EUROPE	29
1. <i>Le numérique ébranle la puissance économique traditionnelle en bouleversant secteurs et marchés</i>	<i>29</i>
2. <i>Le numérique se joue de l'impôt et exploite la concurrence fiscale entre États membres de l'Union européenne.....</i>	<i>34</i>
3. <i>Le numérique, défi aux règles de droit : quelle loi pour le territoire numérique ?</i>	<i>40</i>
B. LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CYBERESPACE : UN ENJEU DE CIVILISATION	43
1. <i>Les menaces pesant sur la maîtrise de ses données par l'Union européenne, condition de son indépendance et de sa liberté.....</i>	<i>43</i>
2. <i>La difficile sauvegarde de l'esprit européen dans le monde numérique</i>	<i>61</i>
CHAPITRE II : COMMENT L'UE PEUT-ELLE PRENDRE SA JUSTE PLACE DANS L'UNIVERS NUMÉRIQUE ?	67
I. LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE : UN OBJECTIF POLITIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE	67
A. POLARISER L'UNION EUROPÉENNE EN INTERNE VERS LA RECONQUÊTE DE SA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE.....	67
1. <i>Institutionnaliser le caractère politique et transversal de l'ambition numérique de l'Union européenne.....</i>	<i>67</i>
2. <i>Mieux intégrer l'ensemble des politiques européennes au service de cette ambition de souveraineté numérique.....</i>	<i>69</i>
3. <i>Se donner les moyens juridiques de s'émanciper de la domination abusive de certains grands acteurs du numérique</i>	<i>74</i>
4. <i>Sécuriser nos réseaux numériques, pour diminuer la vulnérabilité de l'Union européenne.....</i>	<i>83</i>

B. MISER SUR L'UNITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE POUR PESER DANS LE CYBERESPACE	88
1. Assurer une participation active de l'Union européenne à la gouvernance mondiale multiacteurs de l'internet pour défendre les valeurs européennes et peser sur l'élaboration des normes	88
2. Monétiser l'accès au marché européen : restaurer le pouvoir de l'impôt face à la mondialisation numérique	91
3. Donner à l'Union européenne et aux internautes européens les moyens de mieux maîtriser les données personnelles.....	104
 II. FAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE OPPORTUNITÉ POUR L'INDUSTRIE NUMÉRIQUE EUROPÉENNE, SOCLE DE SOUVERAINETÉ DANS LE CYBERESPACE.....	111
A. OUVRIR DES MARCHÉS AUX ENTREPRISES EUROPÉENNES DU NUMÉRIQUE.....	111
1. Assurer aux entreprises européennes du numérique une concurrence mondiale plus loyale	112
2. Utiliser le levier de l'achat public pour soutenir le numérique européen : « buy Europe »	115
B. ENCOURAGER LA MUTATION VERS LE NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES EUROPÉENNES.....	117
1. Accompagner le développement des petites entreprises dans le monde numérique	118
2. Développer durablement la culture européenne en ligne	123
 CONCLUSION	135
 EXAMEN PAR LA COMMISSION	137
 ANNEXES.....	141
 ANNEXE I - LISTE DES 30 PROPOSITIONS.....	143
 ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	147
 ANNEXE III - GLOSSAIRE	155

« Ce n'est pas une crise,
c'est un changement de monde »
Michel Serres¹

Mesdames, Messieurs,

L'humanité a connu deux révolutions cognitives avec l'apparition de l'écriture puis l'invention de l'imprimerie. La création de l'internet, réseau des réseaux, représente assurément pour le monde une troisième révolution, analogue à l'invention de l'imprimerie, avec les formidables potentialités qu'elle recèle et en même temps les tensions inévitables qui en découlent. Plusieurs penseurs s'accordent à reconnaître la nature de cette révolution, à commencer par Michel Serres. Le sémiologue italien R. Simone le confirme à son tour dans son dernier livre² qui nous rappelle que nous sommes désormais « *Pris dans la Toile* ».

L'internet n'est pas le fruit d'une interconnexion de réseaux nationaux. Sa vocation globale tient à son essence même : il s'agit simplement de standards et de protocoles techniques d'interconnexion publics qui permettent la construction progressive d'un espace transfrontière partagé, que l'on pourrait comparer à l'océan, comme le fait M. Joël de Rosnay qui nous appelle à « *Surfer la vie* »³. Alors que la géographie politique internationale se compose d'États, dont la souveraineté repose sur des frontières de conception westphalienne, le cyberspace dessine une géographie nouvelle. La domination sur le web de quelques grands acteurs privés américains, qui deviennent des rivaux des États, pose la question de la place qui revient à l'Europe dans cette nouvelle géographie.

Car l'échelon national n'est assurément pas l'échelon pertinent pour appréhender la révolution numérique : seule l'Union européenne (UE) a la masse critique pour peser dans le cyberspace. Et il est frappant de constater que, même sur ce sujet, le Gouvernement raisonne de manière tellement franco-française : la feuille de route dressée lors du séminaire gouvernemental du 28 février 2013 semble largement ignorer le contexte européen. Ainsi, le Gouvernement annonce une prochaine loi de protection des données personnelles, alors même qu'un règlement européen, donc d'application directe, est en cours de négociation sur ce même sujet au niveau de l'Union européenne. De même, il est surprenant que la ministre de la culture ait intitulé la mission qu'elle a confiée l'été dernier à M. Lescure « Exception culturelle, acte II », comme si notre pays était seul face au risque d'une marchandisation

¹ Journal du dimanche, 30 décembre 2012.

² Pris dans la Toile, Raffaele Simone, éd. Gallimard, 2012.

³ Surfer la vie, Joël de Rosnay, éd. Les Liens qui Libèrent, 2012.

de la culture et que l'objectif européen de diversité culturelle ne constituait pas un cadre porteur pour la culture française. Le numérique déborde le cadre national : c'est au minimum à l'échelle européenne qu'une action publique peut utilement s'organiser en ce domaine.

C'est avec cette conviction, acquise par plusieurs années de travail au sein de votre commission des affaires culturelles et à la tête du groupe de travail Médias et nouvelles technologies, que votre rapporteure a rejoint votre commission des affaires européennes fin 2011. Elle se félicite que cette commission lui ait confié le soin d'établir un rapport d'information sur la gouvernance européenne du numérique afin d'explorer la possibilité et les modalités d'une régulation publique, à l'échelle européenne, de la révolution numérique. Que le président de la commission des affaires européennes, M. Simon Sutour, en soit ici remercié.

Après six mois de travaux et plus de soixante-dix auditions de penseurs et d'acteurs politiques, économiques et culturels impliqués dans le numérique, qu'elle a rencontrés à Paris et à Bruxelles et qu'elle remercie pour leur précieuse contribution, votre rapporteure est encore plus convaincue de la nécessité d'appeler à une prise de conscience collective de ce qui se joue pour l'Europe avec la révolution numérique : l'Europe est en passe de devenir une colonie du monde numérique, à la fois parce qu'elle devient dépendante de puissances étrangères et parce qu'il n'est peut-être pas exagéré de dire que le sous-développement la guette.

L'économie numérique connaît une croissance spectaculaire mais elle constitue aussi un levier de croissance désormais identifié. C'est pourquoi l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie numérique, dont l'objectif principal est la constitution d'un marché unique numérique. Mais qui se soucie de savoir si l'Union européenne sera consommatrice ou productrice sur ce marché ? L'Union européenne a-t-elle pris la mesure politique de l'enjeu de civilisation qui se joue dans le numérique ?

Effectivement, le numérique défie la vieille Europe : il ébranle la puissance économique traditionnelle en captant la valeur et en bouleversant secteurs et marchés ; il se joue de l'impôt et exploite la concurrence fiscale entre États membres de l'Union européenne ; il défie les règles de droit et fait advenir dans le cyberspace des règles concurrentes aux règles étatiques. Ces défis sont d'une importance majeure pour l'Union européenne car ils la menacent de perdre la maîtrise de ses données, élément pourtant central de son indépendance et de sa liberté, et car ils mettent en péril la survie de l'esprit européen dans le monde numérique, posant finalement la question de l'avenir de la civilisation européenne.

C'est donc à un sursaut qu'appelle ce rapport : l'Union européenne doit se polariser autour de l'objectif politique de reconquête de sa souveraineté numérique. C'est en misant sur son unité qu'elle pourra peser de tout son poids dans le cyberspace, orienter la gouvernance mondiale de l'internet, monétiser l'accès à son marché de 500 millions de consommateurs et reprendre la main sur les données personnelles des Européens. Mais il faut aussi, et parallèlement, faire de l'Union européenne une opportunité pour l'industrie numérique européenne, seul socle véritablement solide de souveraineté dans le cyberspace où la puissance naît de la synergie entre acteurs publics et privés : pour cela, il convient d'ouvrir des marchés à nos start-up numériques et d'encourager la transition vers le numérique des entreprises européennes.

Ce rapport n'est assurément pas exhaustif tant le numérique révolutionne tout et offre un champ immense d'investigation et de réflexion. Il ne vient pas alimenter les peurs ni occulter tout le bien-être social qui résulte du net : simplification de la vie quotidienne, démocratisation du savoir, établissement de nouveaux liens sociaux, accélération de la recherche d'emploi, potentiel d'accompagnement des personnes handicapées... Mais il vise à prendre un point de vue politique sur les mutations en cours en les abordant de manière transversale et globale et en les resituant dans une perspective géopolitique. De ce point de vue, il vient sonner le tocsin avant qu'il ne soit trop tard.

CHAPITRE I : LE NUMÉRIQUE, LEVIER DE CROISSANCE MAIS AUSSI ENJEU DE CIVILISATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Assurément, le numérique représente un enjeu majeur pour l'économie de l'Union européenne, en quête de nouveaux relais de croissance à l'heure où celle-ci est freinée par le redressement concomitant des finances publiques dans de nombreux États membres.

I. LE NUMÉRIQUE, UN GISEMENT DE CROISSANCE BIEN IDENTIFIÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE

Le potentiel de croissance que recèle le numérique est aujourd'hui bien documenté, y compris par la Commission européenne elle-même qui en fait l'un des facteurs de succès de la stratégie Europe 2020.

A. LE NUMÉRIQUE, GISEMENT DE CROISSANCE

1. Le numérique, vecteur de croissance

L'Union européenne, dont les États membres se concentrent sur la remise en ordre de leurs finances publiques, peine à dégager une croissance suffisante: l'impact restrictif de politiques d'austérité budgétaire menées concomitamment dans plusieurs États européens a été sous-estimé par le Fonds monétaire international (FMI) lui-même. Le Fonds a reconnu que le multiplicateur budgétaire retenu pour ses prévisions était visiblement trop élevé dans un contexte où la Banque centrale ne peut compenser les restrictions budgétaires, tant les taux d'intérêt sont déjà bas, et où les ménages et entreprises cherchent en même temps que l'État à se désendetter.

C'est pourquoi le numérique, qui offre la perspective d'un nouveau levier de croissance, apparaît comme une opportunité économique majeure.

Les dernières études disponibles en France attestent effectivement de l'impact d'Internet sur l'économie : ainsi, dans un rapport de mars 2011¹, le cabinet de conseil Mac Kinsey a révélé le poids, dans l'économie française, du secteur numérique, entendu comme regroupant les services et infrastructures de télécommunications via IP, les matériels et logiciels informatiques liés à

¹ <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-mckinsey-company.pdf>

Internet, et les activités économiques ayant le web pour support. Le rapport¹ de l'Inspection générale des Finances (IGF) publié en 2012 a estimé ce poids de l'économie numérique à 5,2 % du PIB français et 1,15 million d'emplois en 2009 : ainsi, **en France, la filière Internet pèse d'ores et déjà plus lourd que l'énergie, les transports ou l'agriculture, en valeur ajoutée !**

À cette contribution directe de la filière numérique à l'économie, s'ajoutent ses effets indirects (achats réalisés dans les réseaux physiques de distribution mais préparés en ligne). Si bien que, selon Mac Kinsey comme pour l'IGF, **Internet a contribué au quart de la croissance en 2010 et, dans les mêmes proportions, à la création nette d'emplois en France sur la période 1995-2010**. Cette création de valeur par le web repose sur la forte corrélation constatée entre l'intensité d'utilisation du web et la performance des entreprises, en termes de croissance, d'exportation et de rentabilité.

Surtout, Mac Kinsey anticipe **un doublement de la contribution d'Internet au PIB français d'ici 2015, notamment grâce à l'apparition de nouveaux services dont le *cloud computing*** qui permet l'accès *via* Internet, à la demande et en libre-service, à des services de stockage, d'utilisation et de traitement de données informatiques accessibles à distance. De même que le web met l'information à la disposition de tous et partout, l'informatique en nuage rend la puissance de calcul disponible à tout un chacun où qu'il se trouve : en mutualisant ainsi infrastructures et compétences, les utilisateurs du *cloud* n'ont plus à consentir de gros investissements pour satisfaire leurs besoins propres et peuvent accéder à leurs données de partout avec une simple connexion Internet. Selon la Commission européenne, une stratégie européenne permettant d'exploiter le potentiel de l'informatique en nuage générerait des bénéfices de l'ordre de 160 milliards d'euros par an pour l'économie². Le développement du *cloud* offre donc un potentiel d'économie pour les entreprises, notamment les plus petites, et il fera sans doute apparaître des services nouveaux et des modèles d'affaires nouveaux, comme le paiement à l'usage.

Ainsi, la filière Internet devrait permettre en France la création nette d'emplois d'environ 450 000 emplois directs et indirects à l'horizon 2015.

Les perspectives de l'économie Internet de l'OCDE 2012 confirment que, non seulement en France mais dans toute la zone OCDE, l'internet est devenu un secteur d'activité à part entière de plusieurs milliards de dollars, mais que c'est aussi une infrastructure indispensable à une part importante de l'économie mondiale : « *ce qui est clair, c'est que l'internet devient une*

¹ Rapport n° 2011-M-060-02, Le soutien à l'économie numérique et à l'innovation, janvier 2012

² Cf. communication de la Commission européenne COM(2012) 529 : Exploiter le potentiel de l'informatique en nuage en Europe, septembre 2012 :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0529:FIN:FR:PDF>

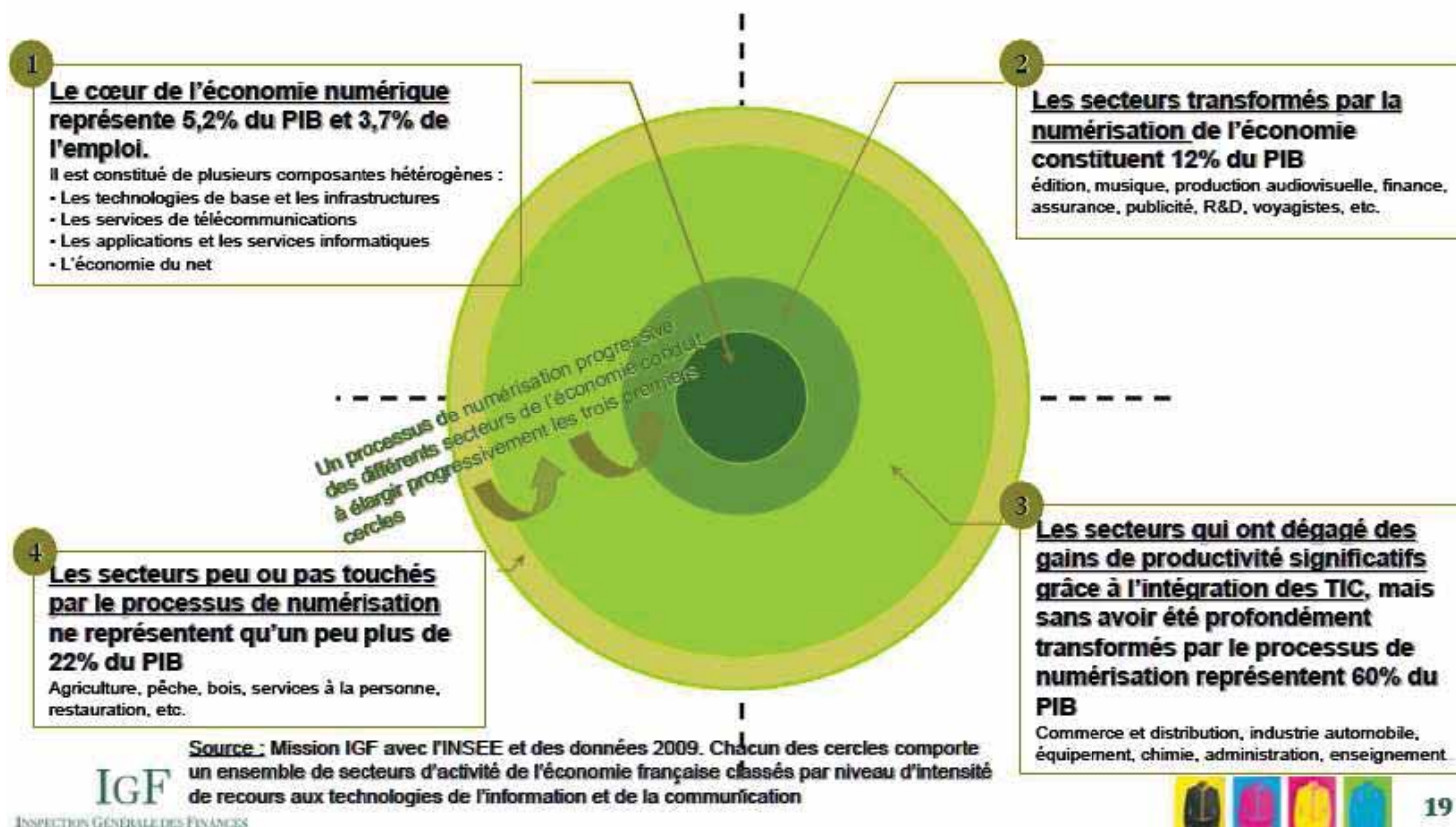
infrastructure essentielle, qui révolutionne l'activité économique et sert de plateforme pour l'innovation ».

2. Le numérique, une opportunité à saisir pour toute l'économie

Selon le rapport de l'IGF, **près de 80 % de l'économie française sont concernés par l'économie numérique** : ce chiffre impressionnant est obtenu en cumulant les entreprises qui forment le cœur de l'économie numérique (le premier cercle), les secteurs transformés par la numérisation de l'économie (tels l'édition, la presse, la finance, la publicité, le tourisme...) et enfin les secteurs dont la productivité a crû significativement grâce aux TIC (ce troisième cercle englobant 60 % de l'économie). Votre rapporteure juge très parlante cette représentation en cercles concentriques qui vont chacun en s'élargissant. Conçue en France, cette représentation vaut également pour l'ensemble de l'Union européenne, qui connaît une évolution analogue quoique mal quantifiée. C'est pourquoi elle est reproduite ci-après:

Près de 80% de l'économie française concernés par l'économie numérique

- Résultats du travail statistique conduit par la mission, visant à évaluer le poids de l'économie numérique en France et l'intensité de l'usage du numérique par les autres secteurs.



Cette diffusion du numérique dans toute l'économie se constate de la même manière à l'échelle européenne : selon la Commission européenne, dans sa communication de 2010 sur la stratégie numérique pour l'Europe, « *les TIC représentent une part non négligeable de la valeur ajoutée totale dans des secteurs industriels qui font la puissance de l'Europe, tels que l'automobile (25 %), les appareils électriques (41 %) ou la santé et la médecine (33 %)* ».

Il se confirme ainsi que la création de valeur issue d'Internet ne vient pas tant des entreprises dont l'activité se cantonne à la Toile que des entreprises de tous les secteurs traditionnels qui se développent grâce aux technologies de l'internet : selon le rapport Mac Kinsey déjà cité, **75 % de la valeur ajoutée d'Internet a été créée dans des entreprises qui ne sont pas des pure players du web**. Ainsi, la contribution d'Internet au PIB excède largement la valeur ajoutée de la seule Net-économie.

La révolution numérique représente donc, pour toute l'économie européenne, une opportunité extraordinaire à saisir. Votre rapporteure a été **particulièrement** sensibilisée à cet enjeu **pour deux domaines, l'énergie et la santé, qui coïncident avec deux grands défis à venir pour l'Union européenne** : la lutte contre le réchauffement climatique et le vieillissement de la population.

M. Joël de Rosnay, qui conseille la présidente de la Cité des sciences et de l'industrie, a particulièrement attiré l'attention de votre rapporteure sur les perspectives ouvertes par le **mariage entre le numérique et les réseaux électriques**. À l'heure où l'Union cherche à lutter contre le changement climatique en améliorant son efficacité énergétique et en réduisant ses émissions de CO₂, le numérique appelle à repenser notre système énergétique.

Aujourd'hui, l'alimentation énergétique dans l'Union européenne est subie et largement issue des énergies fossiles, principalement le pétrole et le nucléaire : nous sommes ainsi soumis à un pouvoir énergétique que l'on pourrait dire descendant ou *top-down*. Nous ne pouvons pas échanger d'énergie entre nous. Et nous raisonnons filière énergétique par filière énergétique. Ce schéma est aujourd'hui dépassé.

De plus en plus, l'électricité résultera d'un mix énergétique faisant intervenir, outre le nucléaire, une dizaine d'énergies (photovoltaïque, géothermie, biomasse, hydroélectrique, éolien, énergie des vagues, des courants, des marées ...). Or nombre de ces énergies renouvelables sont intermittentes et l'électricité ne peut guère être stockée. Si les moyens de production d'électricité sont de plus en plus variables et que la production décentralisée se développe, il faut nécessairement faire communiquer entre eux les multiples sites de production. Alors que l'équilibre en temps réel est aujourd'hui assuré en adaptant la production à la consommation, nous devons

évoluer vers un système où l'ajustement se fera davantage par la demande, faisant ainsi du consommateur un véritable acteur. Le numérique le permet.

Les technologies de l'information et de la communication ont d'abord permis au réseau téléphonique de transporter des données. Désormais, ce sont les réseaux électriques qui peuvent, en intégrant ces technologies numériques, devenir communicants donc intelligents, devenant des *smart grids*. Cette communication entre les différents points des réseaux permet de prendre en compte les actions des différents acteurs du système électrique, et notamment des consommateurs. L'objectif est d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande à tout instant avec une réactivité et une fiabilité accrues et d'optimiser le fonctionnement des réseaux.

Actuellement le réseau de transport d'électricité est déjà communicant, notamment pour des raisons de sécurité d'approvisionnement. En revanche, les réseaux de distribution sont faiblement dotés en technologies de la communication, en raison du nombre très important d'ouvrages (postes, lignes, etc.) et de la quantité de consommateurs raccordés à ces réseaux. L'enjeu des *smart grids* se situe donc principalement au niveau des réseaux de distribution. La gestion des réseaux électriques, jusqu'à présent centralisée et unidirectionnelle, allant de la production à la consommation, sera demain répartie et bidirectionnelle.

Cette révolution numérique du système énergétique est pleine de promesses : elle permettra de prendre en compte les actions des acteurs du système électrique, tout en assurant une livraison d'électricité plus efficace, économiquement viable et sûre. Ainsi, **s'annoncent à la fois une réduction des consommations, une maîtrise du prix de l'énergie, une plus grande autonomie européenne en ce domaine et une forme nouvelle de démocratie énergétique**, où l'ensemble des acteurs seront en interaction.

Dès 2008, le président Obama a misé sur un investissement massif dans les *smart grids* pour relancer l'économie américaine. L'Union européenne commence elle aussi à se mobiliser : en novembre 2011, a en effet été lancé le programme GRID4EU (*grid for EU*) qui rassemble un consortium de six distributeurs européens (ERDF, ENEL, Iberdrola, CEZ, Vattenfall et RWE) pour préparer le développement des réseaux électriques de demain. Financé à hauteur de 25 M€ par la Commission Européenne, ce programme, dont le coût est évalué à 54 M€, est le plus important financé par l'Union Européenne dans le domaine des réseaux intelligents.

D'ores et déjà, ERDF, dont votre rapporteure a entendu la présidente, Mme Michèle Bellon, a planifié le déploiement de 35 millions de compteurs

communicants dans les dix prochaines années¹. C'est en septembre 2011 qu'a été décidée, par le précédent gouvernement, la généralisation de ces compteurs, qui permettront notamment le pilotage des appareils de la maison pour maîtriser les consommations et le budget et pour programmer l'effacement de certains appareils en cas de pointe de production électrique. Si la France dispose d'une avance technologique en ce domaine, c'est toute l'Union européenne qui tirerait profit de la généralisation de ces compteurs intelligents : en effet, c'est au niveau de la plaque électrique européenne que se joue le potentiel considérable qu'offre la complémentarité entre électricité et numérique. La présidente d'ERDF préside d'ailleurs l'association des distributeurs européens d'électricité pour les *smart grids* (*EDSO for smart grids*) qui réunit 31 opérateurs de 17 États membres de l'Union européenne déterminés à coopérer pour faire des *smart grids* une réalité.

Le programme GRID4EU

Le programme GRID4EU contribuera à expérimenter le potentiel des *smart grids* dans le domaine de l'intégration des énergies renouvelables, du développement des véhicules électriques, de l'automatisation des réseaux, du stockage de l'énergie, de l'efficacité énergétique et des solutions d'effacement.

Il repose sur six projets qui seront testés pendant quatre ans dans chaque pays européen représenté dans le consortium. Des actions transverses de recherche et de partage des résultats sont aussi prévues entre les différents distributeurs concernés.

GRID4EU s'appuie également sur les compétences d'autres partenaires industriels et scientifiques : il fédère ainsi une trentaine de partenaires en provenance d'une dizaine de pays de l'Union européenne.

C'est notamment dans le cadre de ce programme qu'ERDF participe à NiceGrid, projet pilote mené à Nice.

De même, les technologies numériques ouvrent des perspectives particulièrement prometteuses dans le domaine de la santé. Leur utilisation peut en effet améliorer la qualité et l'efficacité des soins, réduire les dépenses de fonctionnement et renouveler entièrement les modes de délivrance des soins. Par exemple, la télésanté peut permettre la délivrance de soins dans des zones, comme les zones rurales, où les ressources et l'expertise en soins de santé font défaut. Les dossiers de santé électroniques sont censés permettre un accès rapide et une meilleure transmission de l'information médicale dans tout le spectre des soins de santé, ce qui devrait accroître la réactivité et l'efficacité des soins qui sont dispensés aux patients.

¹ D'ores et déjà, avec Watt & Moi, Grand Lyon Habitat et ERDF testent un dispositif pédagogique d'accès aux données de consommation pour un millier de locataires.

Mais, si la mise en place du dossier médical personnalisé souffre en France d'une démarche trop centralisée et d'un manque de pilotage politique¹, la santé mobile (ou « m-santé ») offre encore plus de potentialités : de nouvelles générations d'objets (tensiomètre, glucomètre, balance, capteurs, babyphone...) connectés au téléphone mobile permettent de recueillir en temps réel des données médicales ou paramédicales et de les transmettre éventuellement aux professionnels de santé. Votre rapporteure a elle-même eu l'occasion, lors du dernier forum Netexplo qui s'est tenu à Paris, de remettre le grand prix 2013 à une jeune chercheuse chinoise, Mme Nanshu Lu, ayant mis au point une forme de timbre transdermique électronique (*electronic tatoo*) résistant à l'eau et capable de mesurer des données biologiques humaines (température, rythme cardiaque, humidité, activité des muscles...). M. Bernard Benhamou, délégué aux usages de l'internet, a indiqué à votre rapporteure que ces objets de la m-santé sont, avec ceux liés à la maîtrise de l'énergie (comme le thermostat intelligent commercialisé aux États-Unis), les deux catégories d'objets qui connaissent la plus forte croissance. Ces objets médicaux connectés, dont le développement est beaucoup moins onéreux que celui des dispositifs médicaux actuels, contribueront à la prévention des pathologies, diminuant ainsi le coût des traitements, et permettront la surveillance à distance des malades, ce qui évitera les déplacements jusqu'au laboratoire et allègera les dépenses d'hospitalisation. Ainsi, toute l'économie de la santé pourrait être reconfigurée, des laboratoires jusqu'aux assureurs. **Ces innovations nourrissent l'espoir d'une maîtrise des dépenses publiques de santé.**

Pour améliorer le potentiel de contribution du numérique à l'économie européenne, il convient donc à la fois de renforcer le poids du cœur de l'économie numérique et d'améliorer l'effet de diffusion du numérique dans les secteurs utilisateurs.

Néanmoins, comme le souligne opportunément l'IGF dans son rapport, « *approfondir la diffusion du numérique dans l'économie (...) sans renforcer les secteurs du cœur de l'économie numérique reviendrait à creuser le déficit commercial en augmentant la demande de biens produits aux États-Unis ou en Asie* ».

Cette remarque pertinente implique, à l'échelle européenne, de **ne pas seulement promouvoir l'usage des TIC dans l'Union européenne mais aussi de chercher ardemment à consolider la place des entreprises européennes dans le cœur de l'économie numérique**, qui est constitué de composantes hétérogènes recensées ainsi par l'IGF : technologies de base et

¹ Ce n'est pas le cas aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni où les dossiers médicaux électroniques sont généralisés (cf. Perspectives de l'économie Internet de l'OCDE 2012).

infrastructures, services de télécommunications, applications et services informatiques, économie du net.

Quelle stratégie l'Union européenne développe-t-elle en matière numérique ?

B. L'AGENDA NUMÉRIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE : PRIORITÉ AU CONSOMMATEUR EN LIGNE

1. L'ambition de l'Union européenne : un marché unique digital

L'Union européenne a bien identifié le secteur numérique comme l'un des piliers de la croissance de demain et l'une des réponses aux défis à venir. Elle en a fait **l'un des sept axes majeurs constitutifs de la stratégie Europe 2020** qui a été lancée en mars 2010 pour promouvoir une croissance « *intelligente, durable et inclusive* ». En effet, selon la Commission, le secteur des TIC génère directement 5 % du PIB européen mais contribue à l'augmentation de la productivité dans des proportions bien supérieures, à hauteur de 20 %.

La « *stratégie numérique pour l'Europe* » a été formalisée en mai 2010 dans une communication¹ de la Commission européenne dont l'ambition principale est de mettre fin à la fragmentation des marchés numériques au sein de l'Union européenne : la Commission estime que les Européens « *ne peuvent accepter qu'un marché unique, conçu avant l'avènement de l'internet, soit encore aussi incomplet en ligne* ». Effectivement, le fondement juridique principal de l'action de l'Union européenne en ce domaine reste l'article 26 du TFUE qui établit les quatre libertés de circulation (marchandises, personnes, services et capitaux), et, subsidiairement, son article 170² qui prévoit le déploiement de réseaux transeuropéens de télécommunications.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:fr:PDF>

² Article 170 du TFUE :

« 1. En vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 26 et 174 et de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures, l'Union contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie.

2. Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de l'Union vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union. »

Dans la perspective d'un **marché unique numérique** dont elle estime que la réalisation **pourrait faire croître le PIB de l'Union européenne de 5 % d'ici 2020**, la Commission européenne a identifié plusieurs obstacles et, pour y remédier, recensé **100 actions-clefs qui composent l'Agenda numérique** :

- le cloisonnement des marchés numériques : pour mieux faire circuler les contenus et services en ligne, il importe de faciliter les paiements, la facturation électronique, l'authentification électronique et le règlement des litiges, de donner confiance par une amélioration de la protection des données personnelles, mais aussi de simplifier la gestion des droits d'auteur et développer des services paneuropéens d'accès aux contenus (notamment culturels) en ligne. D'ici 2015, la part des adultes ayant effectué en ligne des achats auprès d'un autre pays de l'Union européenne devrait passer de 8 % en 2009 à 20 % et 33 % des PME devraient effectuer du commerce en ligne (contre 12 % en 2008 vendant en ligne) ;

- le manque d'interopérabilité : pour rendre interopérables services et produits à travers l'Union, un effort de coordination doit permettre de déployer des normes et des plateformes communes et ouvertes ;

- la défiance née de la cybercriminalité : il s'agit de sécuriser les réseaux face aux nouveaux risques, depuis l'exploitation des enfants jusqu'aux attaques informatiques, en passant par la fraude en ligne ;

- le manque d'investissement dans les réseaux : l'ambition affichée est le haut débit pour tous dès 2013, à l'aide de réseaux filaires et sans fil, ainsi que le déploiement des réseaux à très haut débit de nouvelle génération (selon les chiffres de la Commission datés de juillet 2009, le taux de pénétration de la fibre optique jusqu'à l'abonné était de 1 % en Europe, contre 15 % en Corée). La Commission a fixé l'objectif d'assurer, d'ici à 2020, l'accès de tous les Européens à des connexions à un débit supérieur à 30 mégabits par seconde (mbps), et l'accès de la moitié des foyers à des connexions de plus de 100 mbps ;

- l'insuffisance des efforts de recherche et innovation : il s'agit pour l'Union européenne de mieux transformer l'avantage intellectuel conféré par la recherche en avantage concurrentiel procuré par des innovations axées sur le marché. Les dépenses consacrées à la R&D liée aux TIC étaient en 2007 deux fois moindres dans l'Union européenne qu'aux USA. L'objectif fixé est de doubler les dépenses publiques de R&D dans les TIC pour les porter à 11 Mds d'euros ;

- le manque de compétences numériques : les États membres doivent remédier à la pénurie de qualifications professionnelles en TIC¹ et au déficit de culture numérique, particulièrement chez les plus âgés, les moins qualifiés ou les plus défavorisés ;

- les occasions manquées de relever des défis sociétaux : il s’agit d’exploiter le potentiel qu’offre le numérique pour adresser les défis tels que le changement climatique, le poids croissant des dépenses de santé lié au vieillissement de la population, l’insertion des personnes handicapées, l’administration en ligne, la mise à disposition du patrimoine culturel européen...

Depuis l’adoption de cette stratégie numérique, le Conseil européen² et le Parlement européen³ ont appelé à renforcer le rôle prépondérant de l’Union européenne dans le secteur numérique et à achever le marché unique numérique d’ici 2015. Un réexamen de cette stratégie a ainsi donné lieu à son actualisation en décembre 2012. Pour 2013, la commissaire Mme Neelie Kroes, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique, entend mettre l’accent sur deux priorités : augmenter les investissements dans le haut débit et maximiser la contribution du secteur numérique à la relance de l’Europe.

Les actions à mener relèvent essentiellement de compétences partagées entre l’Union européenne et ses États membres. Dans la mesure où l’Union européenne est compétente, les **actions identifiées peuvent bénéficier du soutien de fonds européens** :

- les fonds structurels (notamment le Fonds européen de développement régional ou FEDER) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) contribuent au développement des technologies de l’information et de la communication sur le territoire européen, même s’il reste difficile de chiffrer précisément cette contribution ;

- le 7^{ème} programme-cadre de recherche et développement, doté de plus de 50 milliards d’euros pour la période 2007-2013, finance spécifiquement la recherche en matière de TIC, et son successeur après 2014, le programme budgétaire Horizon 2020, pourrait être doté encore plus largement⁴ ;

¹ Plus de 700.000 emplois dans les TIC pourraient ne pas être pourvus en Europe d’ici à 2015.

² Dans ses conclusions des 1^{er}-2 mars 2012 et surtout des 28-29 juin 2012.

³ Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2012 sur l’achèvement du marché unique numérique, 2012/2030 (INI).

⁴ Le compromis obtenu lors du Conseil européen du 8 février 2013 prévoit près de 70 milliards d’euros pour ce programme Horizon 2020.

– le programme-cadre pour la Compétitivité et Innovation (PCI), auquel est allouée une enveloppe de 3,6 milliards d’euros pour la période 2007-2013, comprend une ligne spécifique au secteur des TIC destinée à encourager une plus grande adoption des services fondés sur des TIC innovantes et l’exploitation des contenus numériques dans toute l’Europe par les citoyens, les gouvernements et les entreprises, en particulier les PME. Ce programme sera bientôt fondu dans le nouveau programme COSME pour la compétitivité des PME, dans le futur cadre financier pluriannuel 2014-2020 ;

– la Banque Européenne d’Investissement peut également être sollicitée pour octroyer des prêts en appui des projets d’investissement dans les réseaux numériques européens ;

– enfin, pour la période 2014-2020, un nouveau « mécanisme pour l’interconnexion en Europe » doit contribuer, par un système de garantie apportée aux projets privés, au déploiement des réseaux, notamment de télécommunications ; mais le compromis obtenu au Conseil européen du 8 février 2013 ne prévoit qu’une enveloppe d’un milliard d’euros sur sept ans pour les réseaux numériques, les États membres étant convenus de donner la priorité aux réseaux de transport (qui recevront 23 milliards d’euros sur la période)...

En tout état de cause et malgré ce soutien financier, **l’avancement de nombreuses actions-clefs de l’agenda numérique n’est pas aussi rapide que le souhaiterait Mme Neelie Kroes**. Il faut reconnaître que cet avancement dépend largement des politiques nationales et que le rythme de progression diffère dans chaque État membre. Par exemple, chaque État membre n’est pas prêt à consentir le même effort de recherche publique pour favoriser, par effet multiplicateur, une hausse des dépenses privées dans les TIC. De ce fait, malgré d’incontestables progrès enregistrés en termes d’usage du web à travers l’Union européenne, la Commission reconnaît qu’**il reste beaucoup à faire pour enclencher le cercle vertueux liant infrastructures, contenu, services, marché et innovation**. Elle rappelle qu’une pleine mise en œuvre de l’Agenda numérique augmenterait de 5 % le PNB de l’Union européenne sur les huit ans à venir¹.

¹ In Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions du 18 décembre 2012, Une stratégie numérique pour l’Europe: faire du numérique un moteur de la croissance européenne, COM(2012) 784 final.

2. Un défaut de stratégie politique

En créant à partir de 2004 un poste de **commissaire en charge du numérique**, la Commission européenne a fait œuvre de pionnier : **sont ainsi manifestés à la fois l'importance du changement qu'induit le numérique et son caractère transversal. Les administrations nationales des États membres résistent encore à ce mouvement de décroisement.** En France notamment, l'action publique en matière numérique est particulièrement morcelée, comme l'a regretté dès 2007 notre collègue M. Bruno Retailleau dans son rapport¹ sur la régulation à l'ère numérique : comme il l'a rappelé à votre rapporteure lors de leur rencontre, M. Retailleau proposait la création d'un Commissariat au numérique, pôle d'expertise et d'initiative, rattaché au Premier ministre et ayant l'autorité sur de nombreux services ministériels pour créer entre eux une synergie dynamique et sortir des logiques ministérielles antagonistes, notamment entre les pôles industrie et culture. Ce n'est pas l'option qu'a retenue le Gouvernement puisque la Ministre déléguée en charge de l'économie numérique a été placée auprès du ministre du Redressement productif. En revanche, la composition de la Commission européenne répond, au moins facialement, à cette nécessité.

Malgré l'existence de ce commissaire en charge de la stratégie numérique, hier Mme Reding, aujourd'hui Mme Kroes, l'impulsion reste en fait difficile à donner pour concrétiser les ambitions affichées par l'Union européenne dans sa stratégie numérique. La disparité des réalités nationales complique d'ailleurs l'atteinte de certains objectifs chiffrés ; ainsi, les pays d'Europe de l'Ouest sont plus lents à déployer les réseaux de nouvelle génération, en raison des très bonnes performances de la technologie ADSL sur le réseau téléphonique qui maille leur territoire. Au regard de cette diversité des situations nationales, il n'est pas sûr que les modalités de la gouvernance de l'Agenda numérique européen permettent d'assurer son succès.

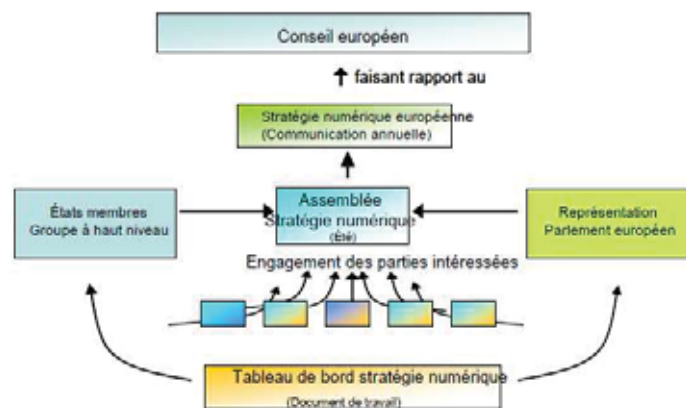
Le schéma de gouvernance initialement imaginé par la Commissaire Kroes repose sur l'implication collégiale de la Commission et des États membres. Une coordination interne au sein de la Commission doit permettre à un groupe de commissaires d'ajuster efficacement les politiques en jeu pour la mise en œuvre des actions programmées. Par ailleurs, une coopération étroite avec les États membres est prévue, au travers d'un « *groupe à haut niveau* ». Cette collaboration avec les États membres est complétée par un dialogue régulier avec les représentants du Parlement européen et par l'engagement des parties intéressées sur certaines mesures

¹ Rapport d'information n° 350 (2006-2007) de M. Bruno RETAILLEAU, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 27 juin 2007.

concrètes. Un bilan régulier des progrès réalisés donne lieu à débat chaque année, au sein d'une Assemblée numérique en juin. Enfin, la Commission soumet un rapport d'avancement annuel au Conseil européen, conformément à la structure de la gouvernance d'Europe 2020.

Le schéma ci-dessous établi par la Commission européenne dans sa communication de 2010 formalise cette gouvernance *ad hoc* :

Le cycle de la gouvernance dans le cadre de la stratégie numérique européenne



Source : Communication de la Commission européenne sur « Une stratégie numérique pour l'Europe », COM (2010) 245 final/2.

À l'usage, il apparaît que le mécanisme de coordination interne à la Commission fonctionne mal et que des cloisonnements persistent au sein de la Commission, empêchant d'appréhender les enjeux numériques de manière transversale. M. Robert Madelin, qui dirige la Direction générale des réseaux de communication, contenu et technologies de la Commission européenne, a évoqué devant votre rapporteure l'existence, au sein du collège des commissaires, de sous-comités pour chaque chapitre de l'agenda Europe 2020 et a reconnu la difficulté qu'il y avait à créer une synergie entre toutes les directions générales de la Commission concernées par le numérique, qui soulève des questions réglementaires mais aussi culturelles, diplomatiques... Par ailleurs, l'implication des États membres semble mal assurée au sein du « groupe de haut niveau ». Selon les informations recueillies par votre rapporteure auprès de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, ce groupe de haut niveau, présidé par M. Robert Madelin, offre juste à la Commission l'occasion de présenter ses avant projets et de susciter des premières réactions des États membres. Ces derniers y sont théoriquement représentés au niveau de leurs Directeurs généraux, mais en fait à un niveau inférieur¹.

¹ En France, il s'agit de M. Xavier Merlin, sous directeur de la réglementation et des affaires européennes et multilatérales à la DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité, de

On compte en général quatre réunions annuelles et la dernière réunion s'est tenue en décembre 2012 et la prochaine est prévue en mars. Et rien ne garantit que la récente initiative de la commissaire de créer un réseau de « champions du numérique » (à raison d'un par État¹) pour faire le lien entre les entreprises numériques et les gouvernements soit à même d'améliorer la mobilisation des 27 États membres.

Aux yeux de votre rapporteure, la mobilisation du collège de la Commission et celle des États membres sont visiblement insuffisantes, au regard de l'enjeu que représente le numérique pour l'Union européenne.

En ce qui concerne le diagnostic posé par la Commission européenne dans son Agenda numérique, votre rapporteure reconnaît volontiers sa justesse : le marché unique doit être complètement actualisé pour pouvoir entrer dans l'ère de l'internet. La fragmentation du marché européen du numérique empêche les économies d'échelle, ralentit l'investissement dans les nouvelles infrastructures et les nouveaux services et, finalement, réduit le potentiel de croissance. Il est de fait nécessaire de mener la plupart des actions que la Commission a planifiées. Toutefois, le parti retenu est essentiellement celui du consommateur du marché unique : la priorité est de lui donner accès au réseau le plus performant et le plus sûr, de lui donner confiance et de le former pour utiliser Internet, de lui offrir en ligne des services nouveaux, y compris culturels. **L'agenda numérique européen vise d'abord à développer une économie autour des usages du numérique. Cette vision que l'on pourrait qualifier d'utilitariste est-elle à la hauteur des enjeux ?**

Lors de son audition par votre rapporteure, le président de l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes), M. Jean Ludovic Silicani, a de même regretté que le discours européen soit principalement axé sur le déploiement des infrastructures : à ses yeux, ce sujet n'est pas bloquant, la vraie question étant la captation de valeur par les fournisseurs de contenus et d'applications sur ces infrastructures, souvent désignés par l'acronyme anglais OTT (*over the top : delivery of content or services over an infrastructure*).

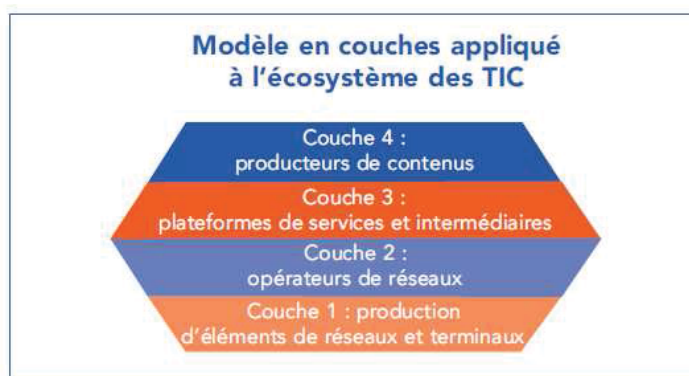
Même s'il faut reconnaître que la Commission évoque la nécessité de donner une dimension internationale à la stratégie européenne du numérique, il est **difficile d'y trouver une vision politique de la place que l'Union européenne devrait occuper dans le monde numérique**. La Commission ne s'attarde pas sur un point, qu'elle signale tout de même dans sa

l'Industrie et des Services du Ministère de l'économie et des finances), que votre rapporteur a rencontré.

¹ Pour la France, il s'agit de M. Gilles Babinet, entrepreneur et ancien président du Conseil national du numérique. D'autres États membres, comme l'Italie, ont choisi de nommer leur ministre en charge des télécommunications.

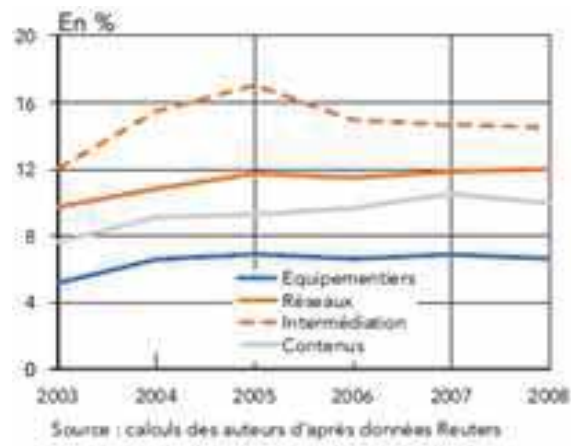
communication de 2010, mais par une simple note de bas de page, malheureusement : sur les neuf sociétés d'applications TIC figurant sur la liste Financial Times Global 500, une seule est européenne ; et sur les 54 sites web les plus visités en Europe, seulement quatre sont d'origine européenne. Cet état de fait n'est visiblement pas au cœur des préoccupations de la Commission européenne : il est à cet égard significatif qu'aucune donnée statistique ne figure sur la part de marché de l'industrie européenne du numérique¹, comparée à celle de ses concurrents, ou sur la pénétration des biens et services numériques non européens sur le territoire de l'Union européenne.

M. Jean-Michel Hubert, ancien président de l'Autorité française de Régulation des Télécommunications (ART), l'avait déjà relevé en octobre 2010, dans son rapport au Premier ministre *Perspectives pour une Europe numérique*, publié quelques mois après l'adoption par le Conseil européen de la stratégie numérique européenne. Ce rapport s'appuie sur une étude de l'institut Rexecode parue en 2011, qui analyse l'évolution des rapports de force mondiaux sur le marché du numérique. Se fondant sur la structuration en couches du marché numérique, des réseaux jusqu'aux contenus, les schémas suivants permettent de visualiser immédiatement **le recul que connaît l'Union européenne par rapport aux autres grandes zones mondiales**, recul surtout marqué sur deux segments de l'économie numérique : **les équipements d'une part**, secteur où l'Union européenne cède du terrain face à la concurrence asiatique ; **les services intermédiaires ensuite**, pour lesquels l'Union européenne se fait très largement distancer par les États-Unis et **qui offrent en moyenne les taux de marge nette les plus élevés**.



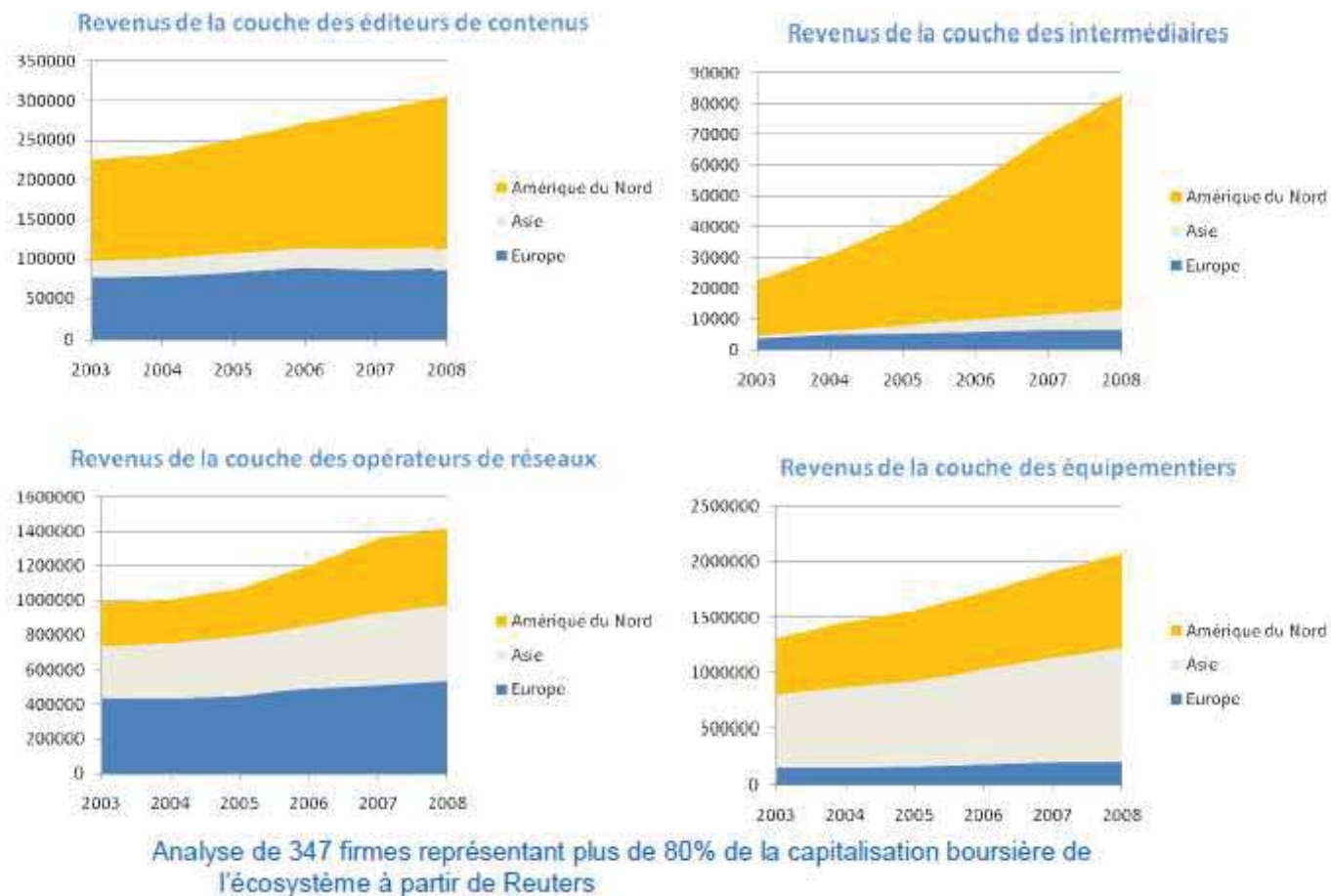
¹ Selon ses différents segments : composants, équipementiers, opérateurs, logiciels, plateformes de services, contenus.

Taux de marge par couches toutes zones confondues



Source Coe-Rexecode, Les opérateurs de réseaux dans l'économie numérique, document de travail n° 16, janvier 2010.

Evolution du chiffre d'affaires des différentes couches de l'écosystème (en millions de dollars)



Source : Rapport au Premier ministre de J.-M. Hubert, Perspectives pour une Europe numérique, octobre 2010.

Appelant à resituer la stratégie numérique de l'Union européenne dans le contexte de la mondialisation, il y soulignait que la Chine avait décidé de concrétiser la convergence des trois domaines – télécoms, audiovisuel et Internet – dans un même programme technologique et industriel, soutenu par une politique renforcée, fiscale, financière et d'achat public. Pour défendre une telle vision stratégique, il s'appuyait sur le rapport¹ que M. le professeur Mario Monti avait remis en mai 2010 au président de la Commission européenne J.-M. Barroso proposant *Une nouvelle stratégie pour le marché unique* : « *Ce n'est plus un tabou. Les dirigeants européens débattent de nouveau des avantages et des limites d'une politique industrielle active. Le regain d'intérêt manifesté à l'égard de la politique industrielle va de pair avec une évolution parallèle consistant en une nouvelle prise de conscience de l'importance de l'industrie manufacturière pour l'économie européenne et l'expression d'une large inquiétude au sujet de la profonde transformation que la crise fait subir à la base industrielle européenne.* »

Il faut reconnaître une certaine évolution de la Commission européenne depuis lors : le discours² de la Commissaire Kroes s'est progressivement infléchi. Elle commence à évoquer publiquement la nécessité d'un projet industriel en matière numérique. La communication sur la politique industrielle³ publiée en octobre 2012 à l'initiative du commissaire Tajani, en charge de l'industrie, illustre cette inflexion. Dans la communication de la Commission européenne du 18 décembre 2012 qui actualise la stratégie numérique, on peut aussi lire : « *L'Europe a besoin d'une base industrielle solide dans le domaine des TIC car ces dernières constituent à la fois un secteur d'activité à part entière et un vecteur d'innovation et de productivité pour de nombreux autres secteurs, de l'industrie manufacturière à l'énergie, aux transports et aux soins de santé.* » D'ailleurs, M. Robert Madelin a fait montre d'une grande lucidité à cet égard, indiquant à votre rapporteure que la survie de la présence européenne sur la place de marché mondiale était en jeu.

Il est vrai que l'impact de la faiblesse européenne sur le net dépasse largement l'enjeu d'une guerre économique sectorielle car **l'industrie numérique n'est pas une industrie comme les autres dans la mesure où elle représente aussi l'avenir de nos industries traditionnelles** : derrière la domination d'Internet par d'autres acteurs qu'européens, se profile **le risque d'une Union européenne en voie de sous-développement dans le monde numérique**, monde dans lequel tout ce qui relève aujourd'hui du monde physique bascule progressivement.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_fr.pdf

² Shouldn't we be looking for an Airbus of Chips?, discours (en anglais) de la vice-présidente Neelie Kroes le 24 mai 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-382_en.htm.

³ COM(2012)582 final.

Certes, la Commission estime, dans sa stratégie numérique pour l'Europe de 2010, que « *le développement de réseaux à haut débit aujourd'hui est aussi révolutionnaire que le développement des réseaux électriques et de transport il y a un siècle* ». Mais il n'est pas sûr que cette comparaison soit la plus juste pour appréhender la nature et l'ampleur de la révolution numérique. Sans doute le parallèle établi par certains¹ avec l'invention de l'imprimerie est-il plus pertinent pour mesurer l'ampleur de la mutation en cours. **Plus profonde qu'une révolution industrielle, la révolution numérique vient transformer non seulement notre économie mais aussi notre société, nos modes de communication, de diffusion du savoir, d'accès à la mémoire, de divertissement ; elle modifie jusqu'à l'organisation politique et la géographie de la puissance au niveau mondial. La gouvernance décevante de l'Agenda numérique n'est assurément pas à la mesure de l'enjeu.**

L'Union européenne ne peut se résigner à devenir une colonie du monde de demain, dépendant de services et de contenus maîtrisés voire produits par d'autres.

A-t-elle pris la mesure politique de ce nouvel enjeu de civilisation ?

¹ Michel Serres par exemple, dans le Journal du dimanche du 30 décembre 2012 : « La première révolution se situe quand on est passé du stade oral au stade écrit. La deuxième, quand on est passé du stade écrit au stade imprimé. Maintenant, dans la troisième révolution, on bascule du stade imprimé au stade numérique ».

II. MAIS L'UNION EUROPÉENNE A-T-ELLE PRIS LA MESURE POLITIQUE DE L'ENJEU DE CIVILISATION QUI SE JOUE AVEC LE NUMÉRIQUE ?

L'Union européenne prend-elle suffisamment en compte ce que la révolution numérique implique pour l'avenir du modèle européen de civilisation ?

Le numérique échappe largement à la souveraineté étatique, en défiant à la fois la puissance économique traditionnelle et la capacité de l'État à percevoir l'impôt et appliquer sa règle de droit.

Derrière cette perte de contrôle des États européens sur l'économie numérique, se profilent des enjeux fondamentaux pour l'Union européenne : la maîtrise de ses données, condition de son indépendance et de sa liberté ; et, plus largement, la survie de la civilisation européenne à l'ère numérique.

A. LE NUMÉRIQUE, DÉFI À LA VIEILLE EUROPE

1. Le numérique ébranle la puissance économique traditionnelle en bouleversant secteurs et marchés

L'économie numérique n'est pas un simple secteur industriel: non seulement c'est un vecteur d'innovation pour toute l'économie, mais c'est un facteur de renversement des modèles d'affaires existants. C'est déjà vrai pour les télécommunications, le tourisme, la banque, mais bientôt aussi l'automobile, et toutes les industries qui font l'Union européenne aujourd'hui. En s'étendant à toute l'économie, **le numérique dévore le monde** (« *software is eating the world* ») : c'est la conviction de Marc Andreessen, cofondateur de Netscape, l'un des premiers moteurs de recherche, et acteur important du capital risque via le fonds Andreessen-Horowitz. Dans un article publié en 2011¹ dans le *Wall Street Journal*, auquel se réfère le rapport sur la fiscalité numérique, remis au Gouvernement en janvier 2013 par MM. Colin et Collin, M. Andreessen juge que nous vivons un changement considérable: la « *disruption* » à la fois technologique et économique conduit de plus en plus d'industries majeures à asseoir leur fonctionnement sur le numérique et à se transformer en services en ligne. C'est déjà le cas aux États-Unis, c'est en cours en Europe.

¹ In The Wall street Journal, 20 août 2011.

Cette révolution numérique a d'abord touché le secteur de **la publicité** dont le marché en ligne s'est développé à la faveur de la gratuité des contenus : ainsi, Google est devenu opérateur global sur le marché publicitaire ; Facebook et Twitter y développent une activité complémentaire, assise sur les interactions entre les membres du réseau; Amazon, qui s'est d'abord structuré autour de la vente en ligne, est désormais actif sur le marché de la publicité, qui offre plus de marge que la vente de détail. La vente de détail en ligne et le développement d'Amazon, dont l'infrastructure logistique réduit toujours plus les délais de livraison, menacent même **la grande distribution** : Amazon se lance à présent dans la distribution de meubles en ligne. Cette rupture numérique n'épargne quasiment aucun secteur, « *depuis le cinéma jusqu'à l'agriculture en passant par la défense nationale* ».

L'illustration la plus spectaculaire, selon M. Andreessen, en est donnée par la fermeture de la chaîne américaine de librairies Borders en 2011 et la montée en puissance parallèle d'Amazon, à qui Borders avait précédemment cédé son commerce en ligne de livres, jugé non stratégique... Désormais, même **les livres** sont numériques : l'accord conclu entre Google et le secteur de l'édition permet la numérisation de nombreux livres sans ignorer les droits d'auteur. Le succès rencontré par la liseuse propriétaire d'Amazon, la Kindle, puis par les tablettes (iPad d'Apple, Nexus de Google, Surface de Microsoft, Kindle Fire d'Amazon...), précipitent aujourd'hui le développement du marché du livre numérique.

En matière de **musique**, le marché en ligne est dominé par Apple qui, grâce à son logiciel iTunes, détenait 64 % du marché au deuxième trimestre 2012 : les maisons de disque traditionnelles ne servent le plus souvent qu'à leur fournir du contenu...

Dans le domaine de la **vidéo**, c'est-à-dire du cinéma et de l'audiovisuel, le bouleversement est arrivé plus récemment, avec l'augmentation des capacités en bande passante des réseaux et va s'accélérer avec le développement de la télévision connectée: ainsi, Youtube, acquise par Google, est aujourd'hui la principale plateforme de vidéo sur Internet ; et le service américain de vidéo à la demande, Netflix, a obligé des acteurs traditionnels américains comme Comcast ou Time Warner à se transformer aussi en sociétés du net.

Dans le secteur des **jeux vidéo**, Zynga, qui ne fournit que des jeux en ligne, est l'entreprise qui connaît la plus forte croissance aux États-Unis, quand les traditionnels Electronic Arts et Nintendo voient leurs revenus stagner.

Dans le monde de la **photographie**, bouleversé par la généralisation des appareils photos sur les téléphones mobiles, des entreprises comme Flickr

se sont imposées face à Kodak. LinkedIn a dévoré l'industrie du recrutement. Skype, en permettant de téléphoner par Internet sans infrastructure autre que les ordinateurs des deux interlocuteurs, est venu concurrencer les opérateurs télécoms et assure aujourd'hui le tiers du trafic voix mondial¹.

Même dans **l'automobile**, le logiciel commande les moteurs, contrôle la sécurité, divertit les passagers, guide le chauffeur vers sa destination et connecte le véhicule aux systèmes de positionnement par satellites. Il se substituera bientôt au chauffeur, comme dans la voiture déjà produite par Google (*Google car*)... Le succès des **compagnies aériennes** dépendra de leur capacité à tirer parti du numérique pour optimiser leurs routes et le prix des billets. Le **tourisme** également s'organise de plus en plus en ligne, de la réservation de billets d'avion à celle de chambres d'hôtel. Les **services financiers** sont transformés par le numérique : banque à distance, paiement électronique, maintenant par téléphone mobile... Facebook lui-même se lance aujourd'hui dans les cartes de paiement prépayées².

Bientôt **l'agriculture** sera de plus en plus gouvernée par l'économie du logiciel, par exemple pour l'analyse des sols par satellite afin de sélectionner les meilleures semences. **Le soldat** contemporain s'appuie également sur le numérique pour le renseignement, les transmissions, la logistique ou le guidage des armes.

L'éducation sera sans doute l'un des secteurs appelé à connaître les plus grands changements du fait de sa transformation numérique : d'ores et déjà, des cours en lignes sont proposés, enrichis par les étudiants et leurs interactions. Selon les informations transmises à votre rapporteure par M. Bernard Stiegler, ce sont déjà plus d'un million d'abonnés qui sont inscrits cette année aux cours en ligne proposés par Coursera, consortium de 25 universités américaines³. L'Union européenne est encore très timide en la matière. M. Stiegler lui-même a fondé il y a trois ans une école de philosophie dans le Cher, à Epineuil le Fleuriel, ouverte à tous : sa classe virtuelle réunit des étudiants de différents pays, plusieurs milliers de personnes suivent ses cours en *streaming*. Un séminaire rassemble tous les quinze jours, par vidéoconférence, des doctorants du monde entier.

¹ Selon le rapport publié en 2013 par TeleGeography, disponible à cette adresse : http://www.telegeography.com/page_attachments/products/website/research-services/telegeography-report-database/0003/6770/TG_executive_summary.pdf

² In « Facebook teste une carte prépayée aux États-Unis », Le Monde, 5 février 2013.

³ L'Ecole polytechnique a récemment annoncé qu'elle rejoignait cette plateforme : <http://orientation.blog.lemonde.fr/2013/02/27/bientot-des-cours-de-lecole-polytechnique-gratuitement-sur-internet-lenseignement-superieur-de-demain-se-fera-t-il-a-distance/>

Enfin, même **les industries traditionnelles du logiciel** comme Oracle ou Microsoft sont menacées par les nouvelles offres de logiciels comme le système d'exploitation Android produit par Google.

L'industrie manufacturière elle-même pourrait se trouver transformée à l'avenir, avec la possibilité pour chacun d'imprimer des objets en trois dimensions : des ateliers de fabrication **Fab lab** (contraction de l'anglais *FABrication LABoratory*) permettent déjà de fabriquer ou modifier rapidement et à la demande des biens de nature variée (livres, objets décoratifs, outils...) grâce à des machines-outils pilotées par ordinateur ou des imprimantes 3D. Lors de son audition par votre rapporteure, M. Joël de Rosnay a souligné l'importance que pourrait prendre ce nouvel artisanat industrialisé qu'il qualifie d'industrie 2.0.

L'internet des objets, prochaine étape du développement d'Internet, va encore bouleverser un peu plus tous les secteurs de l'économie. Si les informations aujourd'hui échangées sur le net sont essentiellement issues des ordinateurs et donc des individus, demain les informations transitant sur le net proviendront majoritairement des terminaux mobiles et des objets connectés à l'internet. Selon la Commission européenne¹, *« le nombre moyen d'objets connectés par habitant devrait passer de 2 à 7 d'ici 2015, date à laquelle la planète comptera 25 milliards de dispositifs avec une connexion sans fil. D'ici 2020, ce chiffre pourrait doubler pour atteindre 50 milliards d'objets connectés »*. Ainsi, l'internet des objets intégrera l'intelligence dans les objets de tous les jours, qui seront dotés de puces RFID² connectées aux terminaux mobiles ; à terme, ces capteurs mis en réseau pourront même communiquer entre eux, avec ou sans intervention humaine³. Avec les objets connectés, l'économie numérique s'ancre dans le monde réel. On parle alors de *« réalité augmentée »*. Un récent objet illustre parfaitement cette fusion entre le monde physique et le monde virtuel : la Google glass, lunette inventée par Google et dotée d'une caméra et d'une connexion wifi, permettra le partage immédiat sous forme de photos et vidéos des scènes qui sont sous nos yeux.

Ainsi, la révolution numérique absorbe l'économie, tous secteurs confondus : même si elle vient parfois des entreprises en place, elle grandit avec de nouvelles start-up, pour la plupart issues de la Silicon Valley, qui envahissent et retournent les industries existantes. Le **processus de destruction créatrice**, identifié par Schumpeter, est à l'œuvre: ainsi, l'innovation apportée par les entrepreneurs entraîne la croissance économique de long terme, même si cela implique une destruction de valeur, assimilée à un

¹ Consultation sur l'internet des objets, 12 avril 2012.

² Identification par radio-fréquence.

³ Cf. Bernard Benhamou, Les mutations économiques, sociales et politiques de l'internet des objets, *Cahiers français, Documentation française*, 4 décembre 2012

« ouragan perpétuel » par Schumpeter, pour les entreprises établies en position dominante.

Les effets de réseau ou de « traction », facilités par la stratégie de gratuité des services en ligne, **conduisent naturellement à une forte concentration au profit des grands acteurs du numérique** : la position dominante de ces entreprises ne concerne pas des marchés bien identifiés mais englobe le plus souvent différents marchés connexes.

Le numérique brouille les frontières : ainsi, une seule entreprises peut fournir des services complémentaires. C'est le cas de Google, qui est présent sur des marchés connexes : il propose ainsi un bouquet de services dans une offre unique, plus attractive pour le consommateur. On le voit sur la page d'accès au moteur de recherche Google qui propose aussi le service de courrier électronique GMail ou le navigateur Google Chrome, mais également sur la page de résultats du moteur de recherche Google qui agrège des résultats venant aussi bien du web que d'autres services de Google (Youtube pour la vidéo, Google maps, Google Hotel finder...). Par ailleurs, Google est déjà devenu distributeur d'énergie en raison du savoir-faire acquis en matière de refroidissement des serveurs dans le cadre des *data center* ; et Google est en passe de devenir un acteur du transport avec sa *Google car*.

Apple a développé un modèle d'intégration différent, vertical plutôt qu'horizontal, consistant à transformer une application en plateforme logicielle, sur laquelle se raccordent des applications peu coûteuses à développer et accessibles à tous les utilisateurs de téléphones ou tablettes Apple. Ainsi naît un écosystème propriétaire permettant d'asseoir une position dominante. Apple fabrique des terminaux, les équipe de son propre système d'exploitation, propose sa plateforme à des développeurs mais y exploite aussi ses propres applications (iTunes pour écouter de la musique ou Safari comme navigateur Web).

Amazon avance sur les deux tableaux, conjuguant activités connexes et modèle de plateforme : Amazon développe un écosystème autour de sa liseuse Kindle mais exploite aussi une application de vente au détail ainsi qu'une place de marché ouverte à tout vendeur et offre en plus des services de *Cloud computing*.

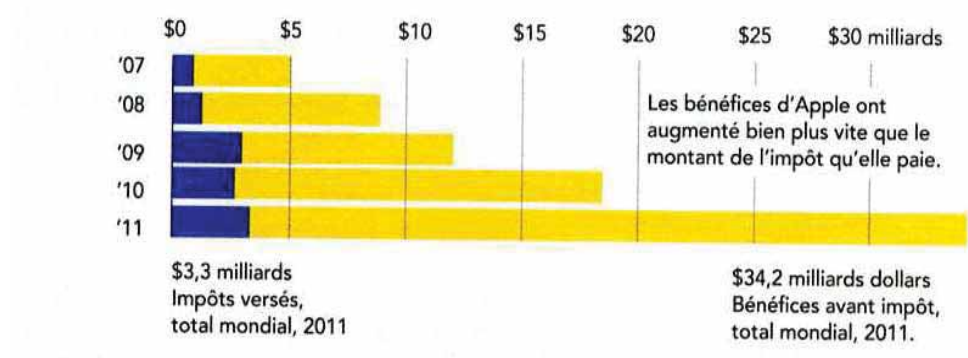
L'hybridation des modèles d'affaires et la souplesse avec laquelle les acteurs du numérique font évoluer leur offre rendent l'économie numérique difficile à appréhender du point de vue de l'analyse économique. Les déformations profondes des marchés existants qu'induit Internet rendent notamment la détermination du marché pertinent particulièrement complexe pour l'application du droit de la concurrence.

2. Le numérique se joue de l'impôt et exploite la concurrence fiscale entre États membres de l'Union européenne

Malgré une intense activité sur le territoire des États membres de l'Union européenne, **les grandes entreprises du numérique** n'y paient quasiment pas d'impôts. Pourtant ces entreprises **captent une part croissante de la valeur ajoutée, au détriment des autres acteurs de la chaîne de valeur**. Dans un contexte d'austérité budgétaire obligée, ce phénomène soulève une indignation croissante des opinions publiques européennes, particulièrement en France et au Royaume-Uni. Selon le Conseil national du numérique¹, dont votre rapporteure a entendu le président, les revenus générés par la « *bande de GAFA* » (Google, Apple/iTunes, Facebook et Amazon) seraient de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros, et l'impôt sur les sociétés acquitté en France par ces quatre sociétés serait seulement de 4 millions d'euros en moyenne par an, alors qu'elles pourraient être redevables d'environ 500 millions d'euros si le régime fiscal français leur était pleinement appliqué.

Le graphique ci-dessous permet de visualiser, dans le cas d'Apple, le décalage entre le rythme de croissance de ses bénéfices et celui de ses impôts à l'échelle mondiale :

Impôts et bénéfices d'Apple en 2011



Source : « Quand les firmes du net échappent à l'impôt », C. Duhhig et D. Kocieniewski, in The New York Times, paru dans Problèmes économiques n° 3062, février 2013.

De surcroît, **ce phénomène d'érosion fiscale va s'accélérer à la faveur de la bascule progressive des industries traditionnelles dans la sphère numérique.**

¹ Chiffres issus de l'avis rendu par le CNN le 14 février 2012 relatif aux pistes de réflexion en matière de fiscalité du numérique, cité par MM. Colin et Collin dans leur rapport sur la fiscalité du numérique p.65.

Il y a plusieurs raisons à cela. Certaines relèvent de l'évasion fiscale internationale, qui est le fait de nombreuses multinationales, pas seulement numériques. Le récent rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion fiscale¹ en a minutieusement décrit les mécanismes.

D'autres tiennent à la nature spécifique de l'économie numérique qui lui donne plus de facilité à tirer parti de la concurrence fiscale à laquelle se livrent les États, y compris au sein de l'Union européenne.

D'abord, parce qu'il est en **rapide et perpétuelle mutation**, le numérique offre peu d'accroches stables pour la fiscalité: les technologies, les services rendus, les modèles d'affaires sont évolutifs. L'innovation est en effet intense en ce domaine, du fait du progrès technique d'abord, mais aussi du fait qu'aucun prix marginal n'est à payer par l'utilisateur final ou par le prestataire de service pour l'utilisation de la bande passante. Directement lié à la faiblesse des coûts marginaux d'exploitation, **le modèle dominant de la gratuité** des services proposés en ligne, qui vise à faciliter l'acquisition de nouveaux utilisateurs pour en tirer profit par ailleurs, rend aussi l'économie numérique particulièrement difficile à appréhender pour la fiscalité.

De plus, par la nature de leur activité, **une large part des actifs des sociétés de la net-économie sont incorporels**, comme les brevets, les marques, les licences et autres actifs de la connaissance. La valorisation de ces actifs en comptabilité est particulièrement délicate et les prix de transfert liés à l'utilisation de ces actifs incorporels sont difficilement contrôlables. Ainsi, les entreprises numériques rémunèrent largement ces actifs localisés à l'étranger, redevance qui est une charge déductible venant en diminution du bénéfice déclaré : ceci leur permet d'aspirer une grande part de leurs bénéfices vers des États à fiscalité privilégiée où ces bénéfices sont le plus souvent thésaurisés (quand ils ne sont pas réinvestis, l'économie numérique ne distribuant quasiment pas de dividendes).

Ensuite, la valeur ajoutée créée dans l'économie numérique est difficile à localiser du fait du découplément qu'elle opère aisément entre lieu d'établissement et lieu de consommation. Ainsi, les utilisateurs du moteur de recherche Google peuvent être localisés dans un État d'Europe continentale, mais les contrats signés entre la régie publicitaire de Google et les annonceurs sont signés par le siège européen de la société, établi en Irlande où le taux d'impôt sur les sociétés est l'un des plus bas de l'Union européenne.

¹ Rapport du Sénat (2011-2012) n° 673 de M. Éric Bocquet, fait au nom de la Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, 17 juillet 2012.

Taux d'imposition légaux maximaux¹ sur les revenus des sociétés, en %

	2000	2011	2012**
Union européenne 27*	31,9	23,4	23,5
ZE 17*	34,4	25,9	26,1
Belgique	40,2	34,0	34,0
Bulgarie	32,5	10,0	10,0
Rép. tchèque	31,0	19,0	19,0
Danemark	32,0	25,0	25,0
Allemagne	51,6	29,8	29,8
Estonie	26,0	21,0	21,0
Irlande	24,0	12,5	12,5
Grèce	40,0	30,0	30,0
Espagne	35,0	30,0	30,0
France	37,8	34,4	36,1
Italie	41,3	31,4	31,4
Chypre	29,0	10,0	10,0
Lettonie	25,0	15,0	15,0
Lituanie	24,0	15,0	15,0
Luxembourg	37,5	28,8	28,8
Hongrie	19,6	20,6	20,6
Malte	35,0	35,0	35,0
Pays-Bas	35,0	25,0	25,0
Autriche	34,0	25,0	25,0
Pologne	30,0	19,0	19,0
Portugal	35,2	29,0	31,5
Roumanie	25,0	16,0	16,0
Slovénie	25,0	20,0	20,0
Slovaquie	29,0	19,0	19,0
Finlande	29,0	26,0	24,5
Suède	28,0	26,3	26,3
Royaume-Uni	30,0	26,0	24,0
Norvège	28,0	28,0	28,0
Islande	30,0	20,0	20,0

Source : Eurostat, 2012

* Moyenne arithmétique

** La date butoir pour la prise en compte des changements des taux d'imposition était fixée au 30 avril 2012.

¹ Le taux d'imposition légal ajusté des revenus des sociétés prend en compte l'impôt sur les revenus des sociétés (IRS) et, le cas échéant, les surtaxes, les taxes locales, voire les taxes supplémentaires prélevées sur des bases d'imposition similaires, mais souvent non identiques à celles de l'IRS.

Or, selon le droit fiscal international, le pouvoir d'imposer les bénéfices revient à l'État dans lequel l'entreprise a son siège et non pas à celui où elle exerce son activité, à moins que l'entreprise ne dispose dans ce dernier État d'un « **établissement stable** »¹. **C'est sur ce principe, destiné à éviter la double imposition des bénéfices, que se fonde le modèle OCDE de convention fiscale bilatérale.**

Dès leur création, les jeunes entreprises du numérique se structurent autour de ce principe de droit fiscal pour optimiser leur fiscalité, par exemple quand elles choisissent le pays où établir leur siège. C'est le cas pour Google, Amazon, Facebook ou Apple: le rapport de MM. Colin et Collin² décrit en détail le mécanisme du « *double irlandais* » et du « *sandwich néerlandais* » exploité par de nombreuses sociétés du numérique.

De même, le découplément que le numérique facilite entre lieu de consommation et lieu d'établissement est mis à profit **pour minimiser l'imposition sur la valeur ajoutée**. Même si les régimes de TVA ont été progressivement harmonisés au sein de l'Union européenne pour ce qui concerne leur assiette, les taux de TVA dans l'Union européenne ne sont pas harmonisés. La directive de 2006 relative au système communautaire de TVA³ se limite à fixer des taux maximums et minimums.

¹ L'établissement stable se définit par la présence de locaux et de personnels, ce qui est plus adapté à l'économie du "brick and mortar" qu'à l'économie numérique, comme l'ont fait observer à votre rapporteur Mme Gauthier et M. Llorca, respectivement chef du service de la gestion fiscale et chef du bureau des affaires internationales à la Direction générale des finances publiques du Ministère de l'économie et des finances.

² Cf. page 21.

³ La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée laisse une certaine latitude aux États membres dans le choix des taux : chaque État adopte un taux normal qui ne peut être inférieur à 15 %. Un ou deux taux réduits sont possibles, qui ne peuvent être inférieurs à 5 %, pour certains biens et services désignés. Mais des dispositions particulières autorisent les États à appliquer divers taux en vigueur au 1^{er} janvier 1991 qui dérogent à ces règles : taux zéro, taux super-réduits (inférieurs à 5 %), taux « parking » compris entre 12 et 15 %.

**Liste des taux de TVA appliqués dans les États membres
(Situation au 14 janvier 2013)**

États membres	Sigles	Taux super réduit	Taux réduit	Taux normal	Taux parking
Belgique	BE	-	6 / 12	21	12
Bulgarie	BG	-	9	20	-
République tchèque	CZ	-	15	21	-
Danemark	DK	-	-	25	-
Allemagne	DE	-	7	19	-
Estonie	EE	-	9	20	-
Grèce	EL	-	6,5 / 13	23	-
Espagne	ES	4	10	21	-
France	FR	2,1	5,5 / 7	19,6	-
Irlande	IE	4,8	9 / 13,5	23	13,5
Italie	IT	4	10	21	-
Chypre	CY	-	5 / 8	18	-
Lettonie	LV	-	12	21	-
Lituanie	LT	-	5 / 9	21	-
Luxembourg	LU	3	6 / 12	15	12
Hongrie	HU	-	5 / 18	27	-
Malte	MT	-	5 / 7	18	-
Pays-Bas	NL	-	6	21	-
Autriche	AT	-	10	20	12
Pologne	PL	-	5 / 8	23	-
Portugal	PT	-	6 / 13	23	13
Roumanie	RO	-	5 / 9	24	-
Slovénie	SI	-	8,5	20	-
République slovaque	SK	-	10	20	-
Finlande	FI	-	10 / 14	24	-
Suède	SE	-	6 / 12	25	-
Royaume-Uni	UK	-	5	20	-

Source : Commission européenne - Réf. Ares(2013)60692 - 18/01/2013

N.B. : Les cas d'exonération avec droit à remboursement (taux 0) ne sont pas repris ci-dessus

Aujourd'hui, même si la vente de biens matériels à distance est taxée dans l'État de consommation, les prestations de services électroniques rendues par une entreprise établie dans un État membre à une personne non assujettie

et domiciliée dans un autre État membre sont, elles, soumises à la TVA dans l'État du prestataire. Plusieurs entreprises du numérique spécialisés dans la vente de détail, comme Amazon ou la plateforme iTunes d'Apple, ont ainsi élu domicile au Luxembourg, qui pratique les taux de TVA les plus bas d'Europe.

Un accord entre les États membres est à grand peine intervenu en 2008 pour mettre fin à cette situation de concurrence fiscale, déloyale pour les entreprises localisées dans des États facturant une TVA à taux plus élevé : la directive 2008/8/CE¹ prévoit que la TVA appliquée aux services électroniques sera déterminée selon les règles de l'État de consommation. Toujours liquidée et collectée dans l'État du siège du prestataire, la TVA sera reversée à l'État de consommation. Cette règle commencera à être appliquée au 1er janvier 2015, mais le reversement des recettes restera partiel (70 % puis 85 %) jusqu'en 2019 : **ces nouvelles règles de territorialité pour la TVA permettront ainsi à chaque État de se réapproprier progressivement des recettes fiscales assises sur la consommation en ligne de ses résidents.**

Enfin, le modèle d'affaires dominant l'économie numérique est celui de l'intermédiation, qui capte la marge au détriment des acteurs traditionnels. Ce phénomène est précisément analysé dans le rapport déjà cité de MM. Colin et Collin² : il peut s'agir d'intermédiation entre des particuliers et des professionnels, comme la publicité en ligne (les bannières ou les liens sponsorisés redirigent l'utilisateur vers des applications marchandes et sont rémunérés à ce titre par des commissions d'apport d'affaires). Le même type d'intermédiation est au cœur des modèles d'affaires de places de marché (comme Amazon), de comparateurs de prix, d'agences de voyage en ligne (Expedia), d'achats groupés (Groupon)... Il peut aussi s'agir d'intermédiations entre particuliers: enchères sur des biens de grande consommation (eBay), location de voitures ou de logements voire prêts entre particuliers...

L'effet de pouvoir de marché qu'acquiert l'intermédiaire lui permet de forcer la baisse des prix au profit du consommateur, mais au détriment des bénéfices des entreprises imposées en France: à mesure que la place de marché devient incontournable, il devient indispensable pour tout fournisseur d'y être référencé et cet élargissement de la plateforme accroît l'intensité concurrentielle. Le taux de marge de ces fournisseurs traditionnels diminue donc tandis que le pouvoir de marché acquis par l'intermédiaire lui permet de facturer plus cher sa prestation (d'apport d'affaires) et de capter ainsi une part croissante de la marge. **La dynamique de place de marché aggrave donc l'impact de l'évaporation fiscale des bénéfices des entreprises du net.**

¹ Directive 2008/8/CE du Conseil, du 12 février 2008, modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services.

² Cf. p. 91 sq.

De tous ces éléments, il résulte que les règles fiscales sont inadaptées à la façon dont la valeur est créée dans l'économie numérique. **Si bien que le numérique échappe largement au pouvoir d'imposer des États**, pris individuellement.

3. Le numérique, défi aux règles de droit : quelle loi pour le territoire numérique ?

Internet, qui connecte entre eux des milliers de réseau rendus interopérables par l'utilisation d'un même protocole technique (TCP/IP), a d'emblée été **conçu comme global et non géographique**. De par sa nature originale, cette infrastructure entre inévitablement en tension avec les souverainetés étatiques et les règles de droit.

Lors de son audition par votre rapporteure, M. Bertrand de La Chapelle, de l'Académie diplomatique internationale, a insisté sur la différence substantielle entre l'internet et le réseau téléphonique : alors que le réseau téléphonique repose sur des indicatifs de pays et connecte entre eux des réseaux initialement nationaux, les terminaux d'accès à Internet sont identifiés par une adresse numérique non géographique (dite adresse IP).

Pour mémoriser plus facilement ces adresses, un système de nommage (*Domain Name System*, DNS) est organisé autour d'extensions de premier niveau (.com, .org, .net, ou bien .fr, .uk, ou .eu) et de noms de domaine de second niveau, comme « senat » dans *senat.fr*. Il existe donc deux catégories d'espace de nommage: les espaces génériques (gLD : *generic level domains*) créés à l'origine d'Internet, dont les plus connus sont les .com, .net et .org, et les espaces dits géographiques (ccLD : *country code level domains*) car ils représentent un territoire. L'enregistrement d'un nom de domaine dans des extensions se référant à un territoire n'est pas exclusivement réservé aux ressortissants de ce territoire.

La deuxième caractéristique de l'architecture d'Internet est sa conception en couches : la couche des infrastructures physiques (câbles, pylônes...) sur lesquelles repose la couche logique (logiciels) qui assure le transport ou « routage » des paquets qui sont rassemblés à destination pour reconstituer le message¹ ; et la couche des applications (email, téléphonie IP...) qui est elle aussi séparée. Chaque couche ignore ce que fait l'autre.

¹ Contrairement au réseau téléphonique qui établit, le temps de la communication, une liaison permanente entre les deux destinataires.

Selon B. de La Chapelle¹, « *ce choix d'une topologie de réseau logique et non pas géographique est la source principale du succès d'Internet et sa capacité de croissance unique* ».

C'est aussi ce qui **explique la difficulté d'une régulation nationale d'une telle infrastructure, techniquement sans frontières. Sa gouvernance technique est assurée par la communauté Internet elle-même**, qui s'appuie sur des structures indépendantes et complémentaires les unes des autres, développant leurs standards et ouvertes à l'ensemble des acteurs : le *World wide web consortium* (W3C) pour les standards du web, l'IETF (Internet Engineering Task Force) pour l'actualisation du protocole IP, l'ICANN² qui assure la coordination du système de nommage et d'adressage et réunit plus de 100 gouvernements dans son comité gouvernemental.

En revanche, conformément à la structuration en couches d'Internet, **aucune de ces institutions ne traite du contenu qui circule sur le net** : quelles règles appliquer en matière de liberté d'expression ou de propriété intellectuelle ? Transposant aux contenus en ligne le principe multiacteurs qui prévaut pour la gestion de l'infrastructure, un Forum sur la gouvernance de l'internet (FGI) a été créé en 2005 au sommet de Tunis qui clôtura quatre ans de négociations intenses au sein du sommet mondial sur la société de l'information : réuni annuellement à l'invitation du secrétaire général des Nations unies, le FGI permet des échanges entre tous les acteurs intéressés sur les politiques publiques mais n'a pas de pouvoir de décision.

Animés du souci légitime de remédier aux abus constatés dans l'usage du réseau ou même d'une volonté d'encadrer l'expression de leur population, les États ne sont pas en mesure de s'accorder sur des règles communes. À défaut, ils adoptent des législations nationales. L'équilibre est souvent délicat à trouver entre la protection des citoyens et l'atteinte aux droits fondamentaux, à commencer par la liberté d'expression et le respect de la vie privée.

Surtout, les législations nationales peuvent être difficilement compatibles et conduire à des conflits de juridiction ou, à l'inverse, laisser des espaces de non-droit.

M. de La Chapelle a indiqué à votre rapporteure que cette imbrication des souverainetés dans le cyberspace avait trouvé une illustration récente avec la suspension d'un site Internet espagnol par les autorités américaines : un département du *Homeland Security* américain chargé des infractions à la propriété intellectuelle a saisi en 2011 les noms de domaine du site de

¹ In « *Gouvernance Internet : tensions actuelles et futurs possibles* », Politique étrangère, 2/2012.

² Association californienne à but non lucratif. La nationalité de cette association qui contrôle les noms de domaine contribue à alimenter le débat international sur la gouvernance de l'internet.

rediffusion de matchs sportifs *Rojadirecta.com*, pourtant reconnu légal par la justice espagnole, du fait que ces noms de domaine avaient été acquis auprès d'un *registrar*¹ établi aux États-Unis.

De surcroît, les clauses d'utilisation de nombreux réseaux sociaux ou plateformes Internet précisent la juridiction applicable en cas de litige, qui est généralement le lieu de constitution de la société : ainsi, **les citoyens européens qui figurent parmi le milliard d'utilisateurs de Facebook sont de fait soumis à la juridiction américaine**. Ils se soumettent également à l'ensemble des clauses d'utilisation de ce service en ligne, en matière de protection des données personnelles par exemple, si bien que ces clauses font finalement office de « *loi du territoire numérique* »² représenté par la plateforme.

Il faut observer que si, à l'inverse, les lois nationales ou les décisions de justice s'appliquaient au contenu de tout site ou application accessible sur un territoire donné, toute plateforme Internet se verrait contrainte de respecter plus de 190 législations nationales, parfois contradictoires...

Le numérique met donc à mal la souveraineté, entendue comme l'autorité effective d'un gouvernement sur un territoire géographique. Ainsi, la souveraineté de certains pays se trouve étendue, et celle d'autres réduite, en proportion de l'implantation respective des opérateurs Internet : les États-Unis peuvent faire levier de la multitude d'opérateurs Internet nés chez eux et bénéficier ainsi d'une extension extra-territoriale de leur souveraineté. Comme l'analyse M. de La Chapelle, **se dessine alors une forme de nouvelle « géographie du cyberspace »**, dont on perçoit l'enjeu pour l'Union européenne.

Cette remise en cause de la souveraineté fragilise également la régulation publique. Il en est ainsi, pour la France, de la régulation de la diffusion audiovisuelle, conçue dans un contexte de rareté des fréquences, attribuées gratuitement en échange du respect de certaines obligations, notamment de production. La diffusion en ligne déstabilise complètement ce paradigme : au contexte de rareté (lié aux limites physiques du spectre radioélectrique), le numérique substitue un contexte d'abondance de moyens de diffusion, en complément de la voie hertzienne. Il en est d'ailleurs **de même pour le droit de la propriété intellectuelle**, conçu pour un monde physique dans lequel la reproduction des œuvres était matériellement plus difficile. Lors de son audition par votre rapporteure, M. Pierre Lescure, chargé par le Gouvernement d'une mission sur la politique culturelle à l'heure numérique, est convenu de la difficulté d'accorder le droit avec les usages

¹ Plusieurs centaines de registrars assurent à travers le monde la distribution, auprès des utilisateurs finaux, des noms de domaine.

² Pour reprendre l'expression de M. de La Chapelle.

numériques. Dans le rapport d'étape remis par la mission en décembre 2012, on peut ainsi lire : « *Des quotas d'exposition de créations européennes et francophones ont certes été imposés, comme dans le monde « linéaire », aux éditeurs de services de vidéo à la demande, mais ils ne s'appliquent qu'aux éditeurs français et n'assurent qu'une diversité de principe dans le monde « délinéarisé »* ». Le prolongement en ligne de la régulation audiovisuelle historique provoque un incontestable désavantage concurrentiel pour les plateformes françaises de vidéo à la demande ; mais son efficacité pour promouvoir la création européenne sur le réseau sans frontières qu'est Internet est douteuse, les internautes ayant en effet accès à l'ensemble de l'offre en ligne. **La possibilité d'une régulation nationale sur le net est donc questionnée.**

B. LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CYBERESPACE : UN ENJEU DE CIVILISATION

L'économie, la fiscalité, le droit : tous les attributs de la puissance souveraine des États sont défiés par le numérique. Or les contenus et applications en ligne sont majoritairement dominés par des acteurs non européens : Google détient 90 % du marché de la recherche en ligne dans l'Union européenne, Facebook réunit un milliard d'utilisateurs de par le monde... Quels sont les enjeux à long terme de la faible présence de l'Union européenne sur le web ? Ils sont au moins de deux ordres : d'une part, la souveraineté de l'Union européenne sur les données qu'elle produit en ligne ; d'autre part, la survie de l'identité européenne dans le monde tout numérique dans lequel nous basculons.

1. Les menaces pesant sur la maîtrise de ses données par l'Union européenne, condition de son indépendance et de sa liberté

Sur Internet, toute activité laisse des traces, volontairement ou non. Des traces de nos navigations sur Internet sont enregistrées dans notre terminal d'accès à Internet mais aussi sur des serveurs. Les services offerts sur le web tirent parti du nombre croissant d'informations issues de la navigation des internautes, d'autant plus que le coût du stockage des données et de la puissance de calcul diminue grâce aux progrès technologiques¹. Internet faisant généralement du suivi en temps réel et dans les moindres détails de l'activité des utilisateurs la pratique par défaut, cette collecte d'informations

¹ Notamment, les bases de données non relationnelles (NoSQL) peuvent traiter des volumes de données beaucoup plus importants, s'affranchissant du principe de non-redondance qui fait la limite des bases de données relationnelles organisant les données dans des tables entre lesquelles sont établies des relations logiques.

se fait souvent à l'insu de ces utilisateurs, mais certaines données sont directement saisies par eux.

Chaque site auquel un internaute se connecte connaît notamment l'adresse IP de l'internaute qui permet d'identifier de manière unique le terminal connecté au réseau et même de le géolocaliser¹, son nom d'hôte (*hostname*) qui lui-même révèle le nom de son fournisseur d'accès, son système d'exploitation, et la page qui a conduit jusqu'à ce site².

Le terminal de connexion à Internet garde en mémoire diverses données, sur des fichiers déposés sur son disque dur par le serveur de chaque site Internet visité par l'internaute. Ces fichiers ou *cookies* permettent aux sites web de reconnaître l'internaute lors de ses visites ultérieures sur le site : cela lui permet d'afficher des messages de bienvenue personnalisés, de se souvenir des précédentes visites... Selon la Commission nationale Informatique et Libertés (la CNIL), un navigateur Internet doit pouvoir stocker environ 300 *cookies*. Par ailleurs, pour accélérer la navigation en ligne, des traces de la navigation sont enregistrées dans le terminal d'accès à Internet, dans les équipements du réseau Internet, et sur les serveurs du site visité. Le navigateur conserve une copie des pages visualisées récemment (le *cache*³) ainsi qu'un historique des adresses entrées via la barre d'adresses.

Les moteurs de recherche sont particulièrement bien placés pour recueillir des données : bénéficiant d'une audience de masse et affinant toujours plus leurs technologies de traçage, ces sites connaissent les centres d'intérêts des internautes grâce aux mots-clés qu'ils entrent dans le moteur, les sites qu'ils fréquentent grâce aux liens sur lesquels ils cliquent, la position géographique de l'internaute, estimée sur la base de l'adresse IP pour mieux individualiser les réponses (notamment en fonction de la langue). Ainsi, Google exploite les recherches en ligne pour personnaliser la publicité ; il enrichit même les profils des internautes dynamiquement en fonction de leur navigation. De même, Amazon conserve les historiques de consultation et d'achat sur son site. Quant aux réseaux sociaux, ils collectent des données personnelles que les utilisateurs du réseau acceptent de leur confier volontairement, à destination du public ou d'autres utilisateurs (amis sur Facebook ou abonnés sur Twitter).

¹ Au moins, identifier la ville d'où il se connecte.

² Ceci permet aux sites qui achètent des bandeaux publicitaires d'en évaluer l'efficacité en comptabilisant le nombre de connexions effectuées immédiatement après un clic sur une des pages comportant ledit bandeau.

³ L'utilisation de mémoire cache est un moyen d'optimiser les temps de chargement et de désengorger le réseau. Lorsqu'une requête est lancée, le navigateur commence par aller voir sur un répertoire du disque dur si la page HTML demandée n'a pas déjà été chargée auparavant. Si ce n'est pas le cas, il effectue la requête sur le serveur mais lorsque son résultat arrive, il l'enregistre sur le disque en même temps qu'il le présente à l'écran pour pouvoir l'afficher rapidement en cas de nouvelle requête identique.

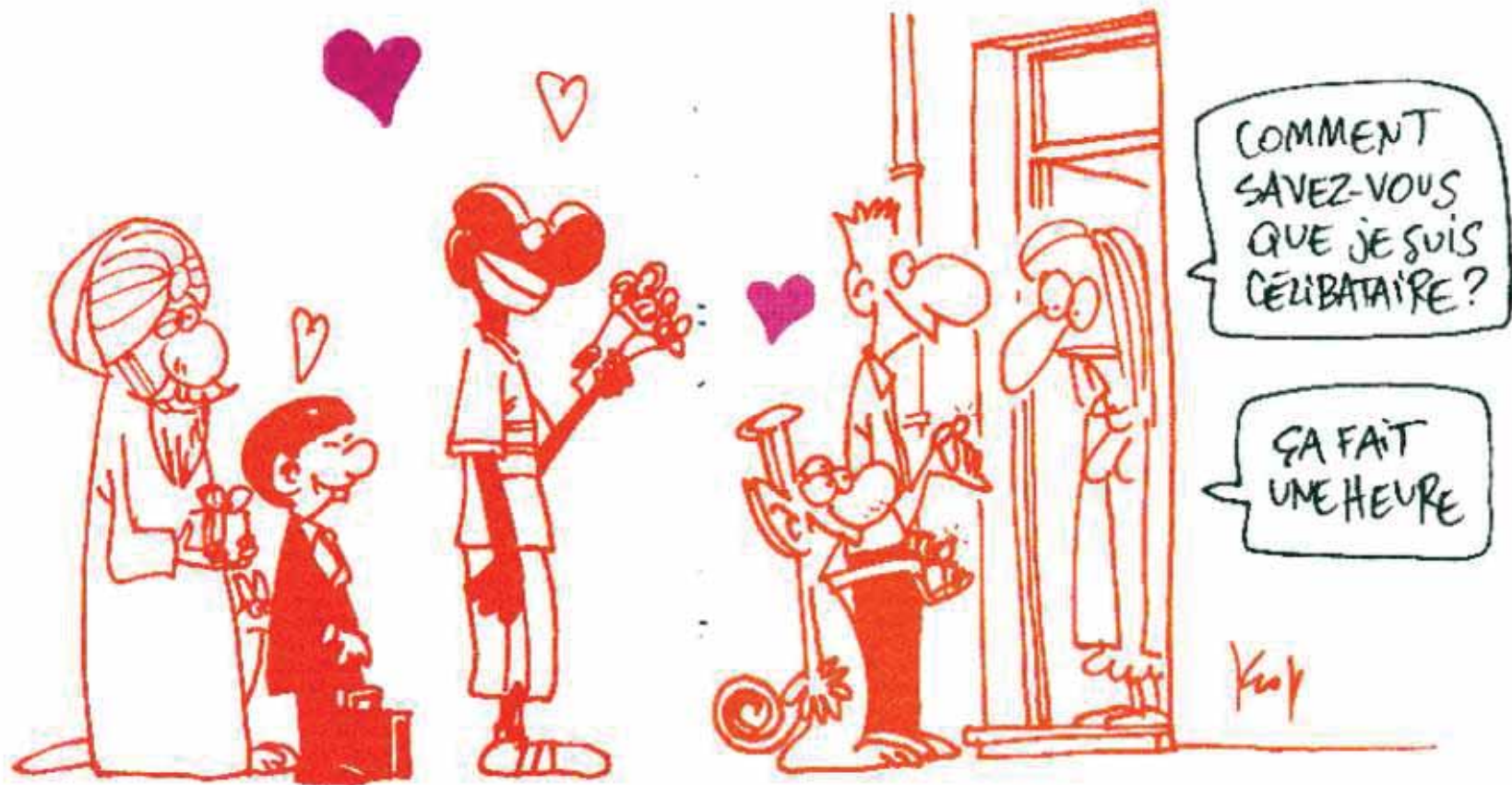
Pourquoi collecter les données ? D'abord, le traitement des données recueillies peut servir à mesurer la performance d'une application pour piloter son amélioration. Ainsi, d'après le rapport Colin et Collin, Facebook fait coexister plusieurs versions de son application et mesure les différences de performance entre elles pour orienter l'évolution de l'application.

Ensuite, les données collectées peuvent aussi permettre de personnaliser le service pour chaque utilisateur : lui sont ainsi adressées les bonnes recommandations, les publicités appropriées, voire un prix *ad hoc*. Ainsi, dans son moteur de recherche, Google exploite les données issues des utilisateurs non seulement pour indexer les contenus en ligne mais aussi pour proposer une formulation des requêtes. Mais l'entreprise exploite aussi ces données dans d'autres applications : selon le rapport Colin et Collin, Google analyserait même automatiquement le contenu de la correspondance dans la messagerie Gmail¹ pour mieux cibler les publicités présentées à l'utilisateur et pour personnaliser les résultats de recherche. Les données d'un utilisateur peuvent aussi être utilisées pour mieux rendre le service à tous les autres utilisateurs, dans la même application (ou dans une autre) : soit elles sont présentées directement à tous (ainsi, les avis des consommateurs), soit elles entrent dans des calculs de filtrage collaboratif qui permettent de s'appuyer sur le comportement d'un utilisateur de l'application pour faire des recommandations à un autre, présentant des caractéristiques similaires. Amazon nourrit ainsi son moteur de recommandation, générateur de chiffre d'affaires.

Enfin, les données recueillies peuvent être valorisées auprès de tiers par la cession d'une licence pour leur utilisation, si l'utilisateur y a consenti, ou par leur mise à disposition sur une plateforme logicielle, d'autres applications pouvant alors les utiliser dans le respect des conditions générales d'utilisation (c'est la stratégie d'Apple²). Facebook est ainsi en position de développer un écosystème grâce aux données recueillies sur son milliard d'utilisateurs.

¹ Par défaut, la confidentialité des échanges sur Internet n'est pas garantie : les messages sont envoyés sans chiffrement entre l'ordinateur et le serveur. En outre, comme les messages échangés par le protocole du web sont du texte, la lecture des messages qui transitent sur les équipements réseau est d'autant plus facile.

² Contacts, agendas, photographies, fichiers musicaux d'un utilisateur sont mis à disposition par Apple pour une exploitation par les opérateurs d'applications installées sur le terminal (en retour, Apple prélève une part du chiffre d'affaires de ces opérateurs).



Source : Brochure de la Commission européenne, Prends le contrôle de tes données personnelles, 2012

C'est pourquoi **les données peuvent être considérées comme l'or noir du futur numérique**¹. Les principales entreprises de l'économie numérique en font le cœur de leur stratégie. La valeur de ces données personnelles a même fait récemment l'objet d'une première estimation : le Boston Consulting Group a publié en novembre 2012 une étude² évaluant à **315 milliards d'euros en 2011 la valeur des données personnelles collectées auprès des utilisateurs européens et annonçant qu'en 2020, ces données pourraient représenter mille milliards d'euros et induire une création de valeur équivalant à 8 % du PIB européen.**

Au-delà du potentiel économique qu'elles représentent, les données collectées en masse et leur croisement (*Big data*) mettent aussi en péril la protection de la vie privée. Le sénateur Yves Détraigne, avec lequel votre rapporteure s'est entretenue, l'a précocement souligné dans un rapport³ écrit avec sa collègue Mme Anne-Marie Escoffier, au nom de la commission des lois du Sénat en 2009 : il y insistait sur la nécessaire attention à accorder à ce sujet, afin de renforcer la confiance des citoyens dans la société de l'information.

Dans ce contexte, votre rapporteure a été sensibilisée à **l'enjeu particulier que représentent les données de paiement.** L'opération de paiement n'est plus aujourd'hui une simple opération arithmétique : à l'opération de compensation s'ajoute le recueil de 150 données dont une cinquantaine exploitable à des fins commerciales⁴. Ces données, recueillies à l'occasion de transactions par carte, offrent un potentiel considérable pour « profiler » les clients : grâce à l'exploration des données (ou *data mining*), on peut déduire des paiements par carte les styles de vie, les centres d'intérêt, les comportements, et développer les ventes. Si les banques sont encore frileuses et observent par tradition le secret bancaire, les nouveaux acteurs du paiement, issus du monde numérique, ambitionnent de maîtriser ces données. Par la voix de son président, M. Gilles Guitton, le Groupement des Cartes Bancaires a exprimé sa préoccupation à l'égard d'une domination d'acteurs non européens sur les systèmes de paiement électronique. Il note que chaque grande nation s'est dotée d'au moins un système de paiement, organisation chargée d'assurer le bon fonctionnement des paiements par carte et de rendre interopérables (aux plans technique et juridique) les différents intervenants : Visa, Mastercard,

¹ C'est ce parallèle qu'ont repris à leur compte 32 personnalités qui ont publié le 24 février 2013, dans le Journal du Dimanche, un appel pour davantage de transparence et de sécurité dans l'exploitation des données personnelles :

<http://www.lejdd.fr/Medias/Internet/Actualite/Numerique-l-appel-des-32-593309>

² <http://www.lqi.com/PDF/public-policy/The-Value-of-Our-Digital-Identity.pdf>

³ La vie privée à l'heure des mémoires numériques. Pour une confiance renforcée entre citoyens et société de l'information, rapport d'information de M. Yves Détraigne et Mme Anne-Marie Escoffier, fait au nom de la commission des lois du Sénat n° 441 (2008-2009).

⁴ Chiffres du Groupement des Cartes bancaires.

American Express pour les États-Unis, JCB pour le Japon, China Union Pay (CUP) pour la Chine. Deux puissances échappent à cette logique : la Russie et l'Europe.

Si la Russie semble y travailler, l'Union européenne serait sur le point d'y renoncer face aux difficultés rencontrées par trois projets : Monnet (initié par les banques), Payfair (mis en œuvre en Belgique avec l'ambition de concilier les attentes des banques et des commerçants sans appliquer de commissions d'interchange) et EAPS¹.

Concernant le projet de système de paiement Monnet que soutenait la France, les 24 banques européennes qui y participaient s'en sont retirées en avril 2012. Les établissements souhaitaient, avant de s'engager dans ce lourd projet, conçu pour traiter tous les moyens de paiement, des cartes aux transactions par téléphone portable, que soit assurée la pérennité du système de paiement à quatre coins. Un tel système implique le consommateur, le commerçant et leurs banques respectives, lesquelles se facturent des commissions d'interchange susceptibles d'être répercutées sur le commerçant ; selon les banques, ce système à quatre coins garantit l'interopérabilité et l'universalité du service de paiement, par opposition au système «à trois coins», moins transparent puisqu'il met en relation le consommateur et le commerçant avec un seul intermédiaire, tel American Express. Or, la Commission européenne vise la suppression des commissions multilatérales d'interchange pour favoriser l'ouverture à la concurrence de ce marché. Le projet Monnet prévoyait pour sa part l'harmonisation et non la suppression des commissions à l'échelle européenne selon le type d'opérations et leur niveau de valeur ajoutée.

Ces trois projets concurrents peinent donc à aboutir. Mais **si l'Union européenne ne crée pas son propre système de paiement, elle sera inévitablement intégrée dans les systèmes Visa et Mastercard** qui assurent déjà respectivement 35 et 22 % des opérations de paiement par carte dans l'Union. C'est un véritable enjeu de souveraineté, comme l'atteste la suspension par Visa et Mastercard des paiements par carte des autorités syriennes depuis août 2011, sur l'ordre du Trésor américain. **Il y va de la capacité de l'Union européenne à protéger les données de ses citoyens et à les mettre à l'abri d'une paralysie de paiements.**

La protection des données des citoyens de l'Union européenne fait l'objet de nouvelles propositions législatives publiées en 2012 par la Commission européenne pour réformer la directive n° 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à

¹ Alliance entre plusieurs systèmes nationaux existants d'Italie, d'Espagne, du Portugal, d'Allemagne, du Royaume-Uni.

caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Votre rapporteure reconnaît que le projet de règlement qui fixe le cadre général¹ prévoit des avancées substantielles en matière de protection des droits des citoyens. Il exige une clarification des règles sur le recueil du consentement de l'internaute pour l'utilisation de ses données personnelles. Il prévoit de limiter la collecte des données en imposant le **principe de proportionnalité**², pour éviter la collecte de données qui ne seraient pas nécessaires à l'exploitation du service. Il reconnaît aussi un **droit à l'oubli**³, c'est-à-dire à l'effacement des données personnelles ou à leur anonymisation dans le respect, toutefois, de limites légitimes comme le respect du droit à la liberté d'expression⁴, et un **droit à la portabilité des données**, afin que chacun puisse transférer ses données d'une plateforme à l'autre.

Ce **règlement, d'application directe dans tous les États membres**, devrait s'appliquer à toutes les entreprises traitant des données relatives à des Européens, y compris les entreprises non européennes, ce qui ne va pas sans soulever des questions juridiques ; son application serait sanctionnée par des amendes pouvant atteindre 2 % du chiffre d'affaires mondial. Les entreprises, soumises à des obligations accrues pour une meilleure protection des personnes, bénéficieraient néanmoins d'une simplification des formalités administratives et d'une réglementation unifiée au sein du marché unique.

Non seulement les règles à appliquer seraient strictement les mêmes dans les 27 États membres, mais la compétence pour traiter les litiges entre un citoyen européen et un responsable du traitement de ses données serait aussi confiée à une autorité unique, celle du lieu de l'établissement principal de ce responsable de traitement. Cette solution, avantageuse pour les entreprises qui n'auraient plus affaire qu'avec une autorité au lieu de 27, présente l'inconvénient d'éloigner le traitement des plaintes de l'internaute⁵. C'est la raison pour laquelle, dans une résolution européenne⁶ de mars 2012, le Sénat

¹ Pour plus de détails sur le second texte proposé, la proposition de directive relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale par les autorités judiciaires et policières – COM(2012)10, voir la proposition de résolution européenne n° 343 présentée par M. Simon Sutour au nom de la commission des affaires européennes du Sénat en février 2013.

² Cf. Article 5 c) de la proposition de règlement général, COM 2012(11) final : « Les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées au minimum nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; elles ne sont traitées que si, et pour autant que, les finalités du traitement ne peuvent pas être atteintes par le traitement d'informations ne contenant pas de données à caractère personnel. »

³ Cf. article 17 du projet de règlement général déjà mentionné : « (...) le responsable du traitement (...) prend toutes les mesures raisonnables (...) en vue d'informer les tiers qui traitent lesdites données qu'une personne concernée leur demande d'effacer tous liens vers ces données à caractère personnel, ou toute copie ou reproduction de celles-ci. »

⁴ Cette limite vise notamment à protéger la presse.

⁵ La résolution européenne n° 110 adoptée par le Sénat le 6 mars 2012 sur ce projet de règlement s'en est notamment inquiétée.

⁶ Résolution européenne n° 110 du 6 mars 2012 : <http://intranet.senat.fr/leg/tas11-110.html>

s'est opposé à ce principe de guichet unique. Lors de son audition par votre rapporteure, la présidente de la CNIL, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, a également fait part de sa crainte d'un risque de *dumping* intracommunautaire en matière de protection des données, dans la mesure où certaines autorités nationales de protection des données manquent de moyens voire de compétences pour s'assurer du respect, par les entreprises relevant de leur régulation, de l'ensemble des lois nationales qui interagissent dans chaque État membre avec les règles européennes en matière de protection des données. Un compromis semble néanmoins se dessiner pour permettre à l'internaute de continuer à s'adresser à son autorité domestique, laquelle collaborerait avec l'autorité étrangère compétente pour traiter la plainte.

Votre rapporteure se félicite de la future harmonisation des règles européennes en matière de protection des données, qui permettra à l'Union européenne de peser de tout son poids à l'égard des grands acteurs de l'économie numérique. Ce besoin d'une action concertée transparaît déjà, même si aujourd'hui toutes les autorités européennes de protection des données n'ont pas les mêmes compétences ni le même pouvoir de sanction : c'est sur le mandat de ses homologues européennes que la CNIL a examiné la nouvelle politique de confidentialité de Google, appliquée depuis le 1^{er} mars 2012 et généralisant la combinaison de données entre les nombreux services offerts par Google. Cet examen a révélé que Google ne fournissait pas suffisamment d'informations aux utilisateurs sur ses traitements de données personnelles, ne précisait pas la durée de conservation de ces données et ne permettait pas aux utilisateurs de contrôler la combinaison de données entre ses nombreux services.

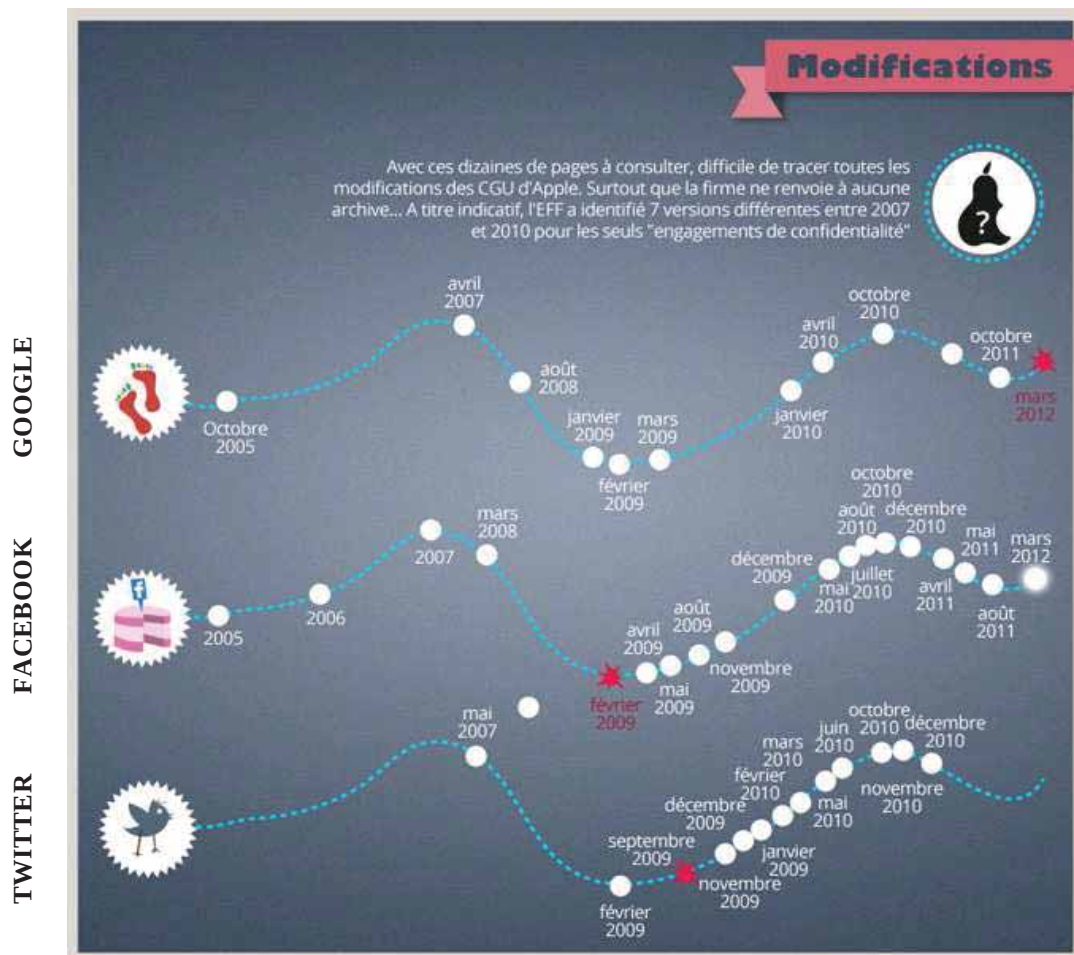
Finalement, les 27 autorités de protection des données ont demandé¹ en octobre 2012 à l'entreprise de prendre des mesures effectives et publiques pour se mettre en conformité avec les règles de la directive européenne en vigueur² : proportionnalité, limitation de finalité, droit d'opposition... Les quatre mois laissés à Google viennent d'expirer et il apparaît que cette demande est restée lettre morte. En février 2013, les autorités européennes en charge de la protection des données ont donc annoncé qu'elles envisageaient une action répressive et coordonnée d'ici l'été à l'encontre de Google.

Cette situation est révélatrice d'une **dérive, constatée chez de nombreux opérateurs de services en ligne, vers une opacité et une instabilité de leurs clauses générales d'utilisation (CGU)**. En effet, non seulement complexes, les CGU sont mouvantes et les utilisateurs inscrits sur le

¹ Pour plus de détails, voir : <http://www.cnil.fr/la-cnil/actualite/article/article/regles-de-confidentialite-de-google-une-information-incomplete-et-une-combinaison-de-donnees/>

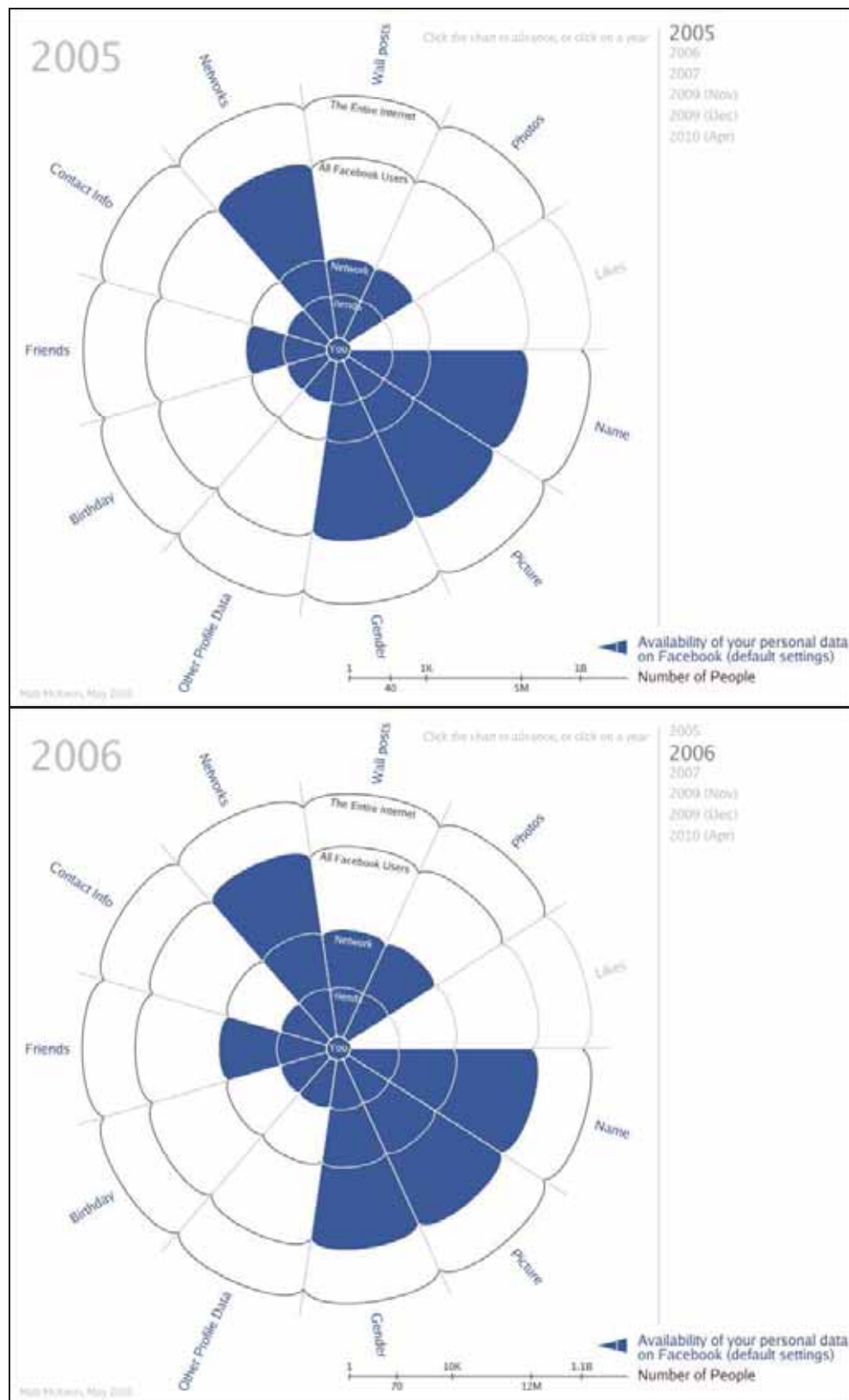
² Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

service sont réputés accepter tacitement ces modifications. Une cartographie établie par OWNI en avril 2012 illustre la fréquence croissante des modifications des CGU des géants du net : Google, Facebook et Twitter, dont le changement brutal de CGU en février 2009 lui aurait permis d'obtenir des droits très étendus sur les contenus de ses utilisateurs puis de revendre en 2012 ces données à des sociétés de *data mining*.

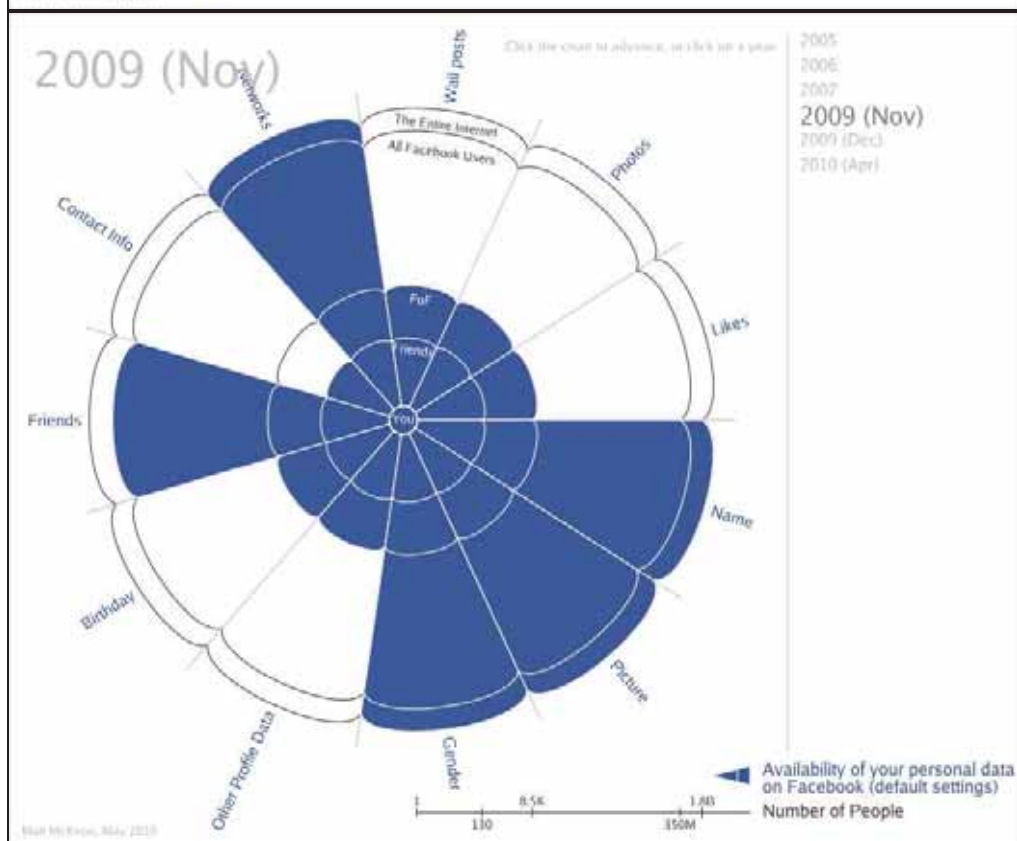
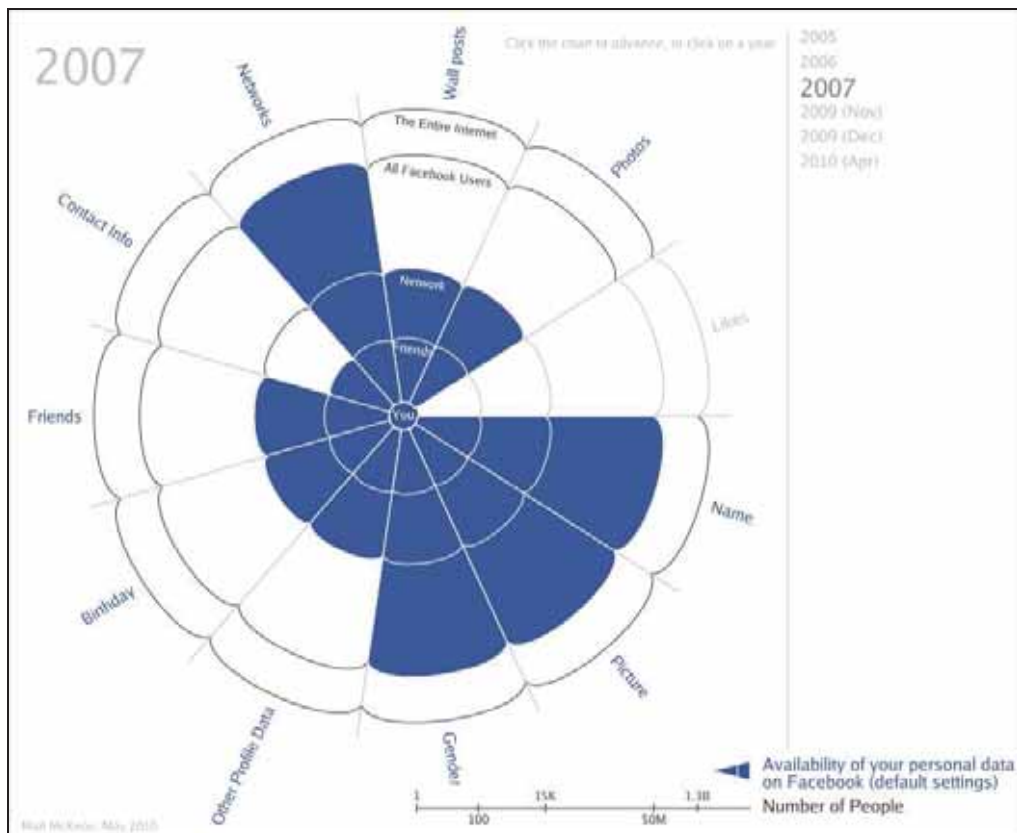


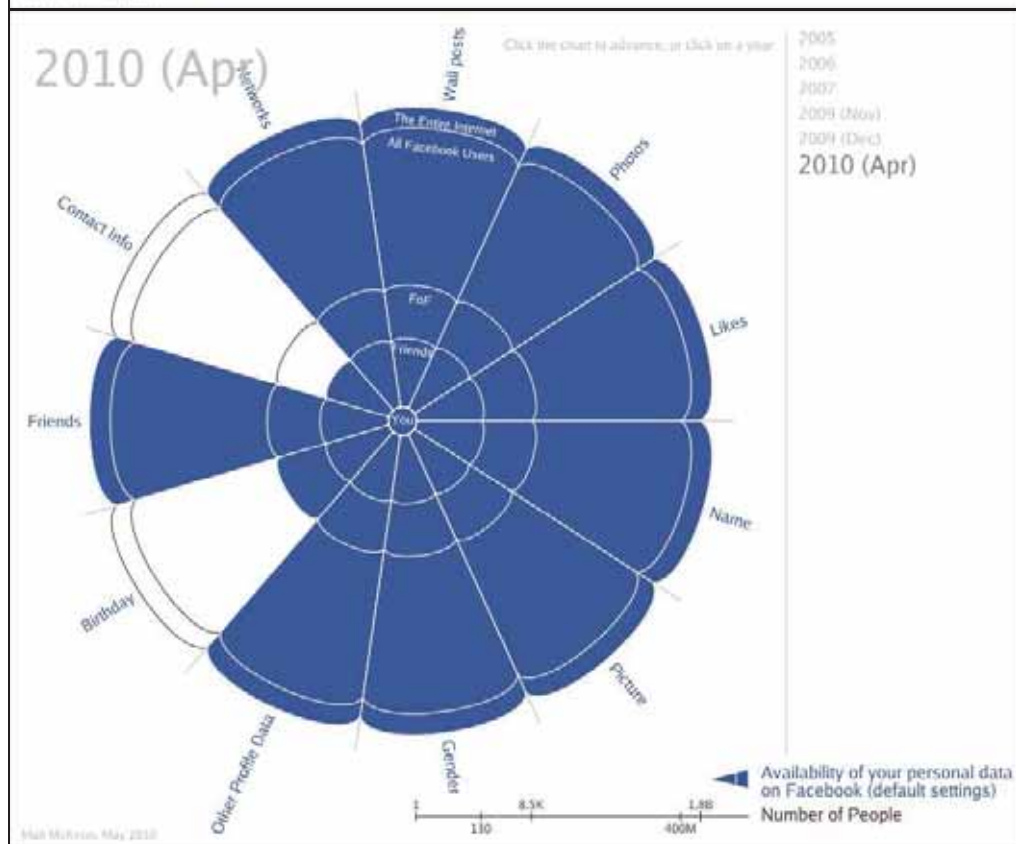
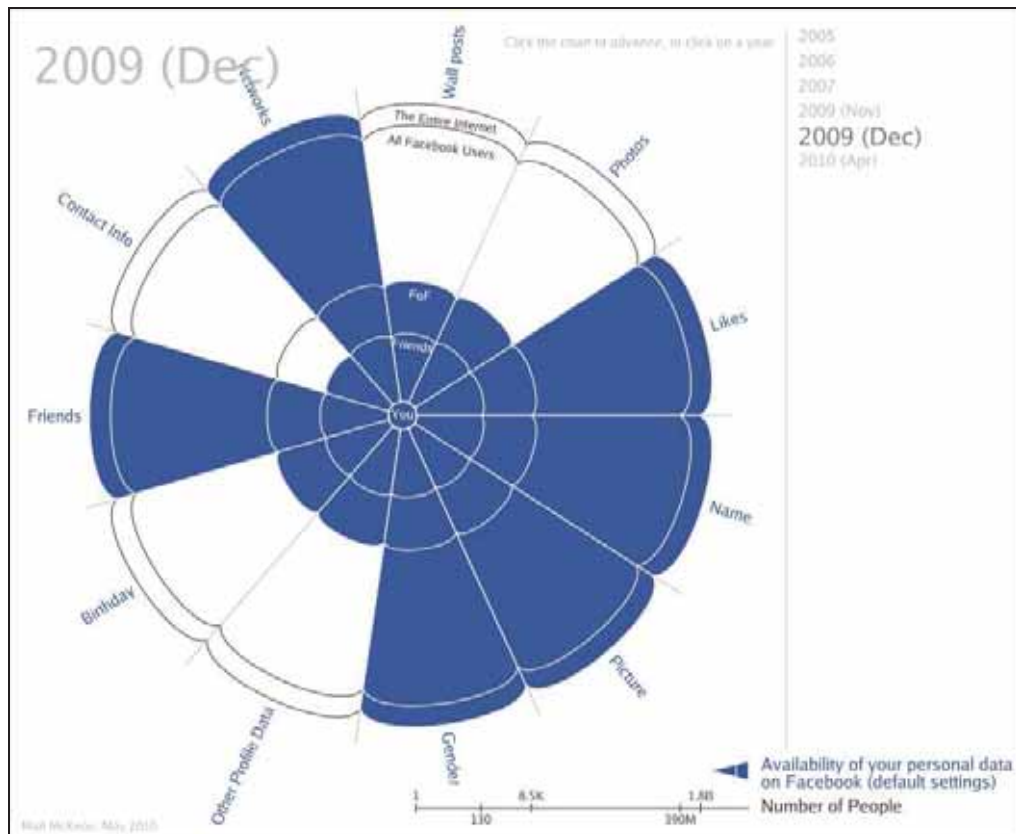
Source : owni.fr - Conditions générales de mystification - Lionel Maurel (Calimaq),
Andréa Fradin et Marion Boucharlat (4 avril 2012)

L'extension de la publicité par défaut des informations collectées par Facebook a d'ailleurs été illustrée de manière très explicite en 2010 par un chercheur américain, Matt McKeon, travaillant alors pour IBM. Au début, Facebook restreignait la visibilité des informations personnelles aux « amis » et aux « réseaux » scolaires. Mais les paramètres de confidentialité par défaut sont devenus de plus en plus permissifs comme l'illustre l'extension du périmètre de publicité des données figurant en foncé sur ces graphiques :



Source : The Evolution of Privacy on Facebook, <http://mattmckeen.com/facebook-privacy/>





Malgré l'efficacité accrue que la protection des données devrait gagner avec l'adoption du nouveau règlement européen harmonisant les législations en la matière, **vo**tre rapporteure **s'interroge sur la possibilité pour l'Union européenne de maîtriser de manière effective les données des citoyens européens**. En effet, la maîtrise des données est un enjeu considérable, qui concerne aussi bien la protection de la vie privée que le potentiel économique que représentent ces données pour l'industrie numérique européenne. Sans même s'attarder sur la possibilité d'espionnage *via* les éléments physiques des réseaux, il est légitime de se demander si ce nouveau texte législatif sera capable d'assurer la maîtrise des données européennes face à **deux grands défis : le stockage et le traitement des données à distance** par les services de *cloud*, et **la multiplication des données** quand les objets deviendront communicants.

Le *cloud computing* représente une migration de l'exécution du code vers des serveurs distants dont le rattachement à un territoire est de plus en plus délicat. Mme Françoise Le Bail, qui est à la tête de la Direction générale Justice à la commission européenne, a assuré à votre rapporteure que le règlement sur la protection des données, conçu pour être technologiquement neutre, s'appliquerait aussi aux offres de *cloud*, afin de créer une confiance suffisante pour promouvoir l'usage de tels services.

Votre rapporteure s'interroge toutefois sur la possibilité d'obtenir le respect de ces règles européennes par les fournisseurs de *cloud*, dont les plus grands sont de nationalité américaine et qui, à ce titre, relèvent de la juridiction américaine même s'ils traitent des données issues de résidents européens. **La souveraineté extraterritoriale des USA dans le cyberspace va encore s'étendre avec le développement des services de cloud**. Et, à moins d'interdire le développement des services de *cloud computing*, le ministre du redressement productif, M. Arnaud Montebourg¹, se trompe de combat en appelant à localiser le traitement des données sur le territoire où elles sont produites. **Que les serveurs de cloud stockant les données des européens soient ou non localisés sur le territoire européen ne modifie pas la donne**, dans la mesure où la loi américaine permet aux autorités américaines d'obtenir des données sur les citoyens européens, même stockées dans des serveurs en Europe, **dès lors que l'entreprise détenant ces données relève de la juridiction américaine**.

C'est ce qui résulte des évolutions législatives récemment intervenues aux États-Unis, qui viennent réduire à néant l'effectivité du système de « Safe Harbor »² négocié en 2000 entre les États-Unis et l'Union européenne

¹ Article paru dans 20 minutes du 28 février 2013 : <http://www.20minutes.fr/politique/1109303-arnaud-montebourg-nous-faisons-tous-jours-lois-citoyens-pourquoi-contre-geants-linternet>

² Ce système repose sur l'auto-certification des entreprises qui déclarent adhérer à une série de principes de protection de données personnelles et de protection de la vie privée.

pour protéger les transferts de données personnelles à destination des États-Unis. En novembre 2012, l'Institut pour le droit de l'information, centre de recherche néerlandais mondialement réputé dans son domaine, a publié une étude sur le *cloud computing* et le *Patriot Act* américain. Le *Patriot act*, adopté en 2001, consiste en fait en divers amendements à plusieurs lois en vigueur ; lui-même a été amendé successivement depuis 2001, encore tout récemment par le *Patriot Sunsets Extension Act* de 2011. Le *Patriot Act* a notamment amendé le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), également amendé depuis par deux textes importants : le *Protect America Act* (PAA) de 2007 et le *FISA Amendment Act* (FAA) de 2008, lequel a ajouté une disposition spécifique concernant les procédures de ciblage de certaines personnes, étrangères et situées hors des USA. Cette disposition introduit une procédure qui autorise une large acquisition de données concernant des personnes étrangères sans même qu'il ne soit besoin de les soupçonner : **cette acquisition de données** n'est pas nécessairement ciblée sur des personnes précises ni sur le contenu spécifique de leurs communications, elle **doit seulement contribuer à la collecte de renseignements étrangers**. Ceci confère donc aux autorités américaines le pouvoir de collecter des données à grande échelle sur des citoyens non américains situés hors du territoire américain.

En outre, l'étude montre que **les garanties qu'apporte la Constitution américaine (son 4^{ème} amendement protège contre les perquisitions ou saisies déraisonnables) en cas de réquisition de données par les autorités américaines ne s'appliquent pas aux citoyens européens** recourant aux services de *cloud*. Ce n'est pas le cas en Europe, puisque l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont un caractère universel et assurent le droit à la vie privée, au respect de la correspondance et à la protection des données personnelles, sans condition de citoyenneté, d'origine ou de résidence : selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, toute atteinte à ces droits ne peut être autorisée que si elle sert un intérêt légitime, se fait dans le respect de la loi et présente un caractère nécessaire dans une société démocratique.

Ainsi, malgré le discours rassurant des fournisseurs de services de *cloud*, la possibilité que des gouvernements étrangers requièrent des données représente un risque qui ne peut être éliminé par des garanties contractuelles : en effet, la juridiction américaine s'applique même à des données qui sont stockées hors du territoire américain, dès lors que le fournisseur de services de *cloud* relève de la juridiction américaine : c'est le cas quand le fournisseur est américain bien sûr, mais aussi s'il a un bureau aux États-Unis, et cela peut même être le cas si ce fournisseur a simplement des relations d'affaires

systématiques (« *conducts systematic business* »¹) avec les États-Unis, ce qui est très souvent le cas.

Il convient de relever que la proposition de règlement européen relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles comprend des dispositions (articles 40 à 45) destinées à encadrer le transfert de données personnelles vers des pays tiers. Si l'une de ses versions officieuses datant de novembre 2011 prévoyait une certaine fermeté de l'Union européenne à l'égard des requêtes émanant des juridictions ou autorités de pays tiers², le texte finalement publié en janvier 2012 par la Commission européenne ne prévoit plus les mêmes garanties pour les données des citoyens européens stockées dans le « nuage ».

***Extrait du rapport du Sénat (2011-2012) n°446³
fait au nom de la commission des lois par M. Simon Sutour : l'encadrement des
transferts de données vers des pays tiers dans la proposition de règlement européen***

Les transferts de données vers les pays tiers ne peuvent avoir lieu que s'ils respectent les obligations prévues à cet effet dans le règlement (article 40). Ainsi, ils ne sont possibles que si la Commission a constaté que le pays destinataire assure un niveau de protection « adéquat » aux données personnelles concernées.

Le niveau « adéquat » de protection s'apprécie en fonction de la législation en vigueur, de l'existence et du fonctionnement effectif d'autorités de contrôle, de l'existence d'un droit de recours judiciaire et des engagements internationaux souscrits par le pays tiers concerné (article 41). Si la Commission décide que le pays tiers n'assure pas un niveau de protection « adéquat », le transfert de données est interdit.

Lorsque la Commission n'a pas adopté de décision constatant un niveau de protection adéquat du pays, le transfert de données à caractère personnel n'est possible que si le responsable de traitement offre, dans un instrument juridique contraignant, des « garanties appropriées » à savoir, des règles d'entreprise contraignantes, des clauses types de protection des données adoptées par la commission ou par une autorité de contrôle et des clauses contractuelles approuvées par une autorité de contrôle. À défaut, le responsable de traitement doit demander une autorisation préalable de transfert à l'autorité de contrôle (article 42 et suivants).

Par dérogation, les transferts sont autorisés lorsque que la personne concernée y a consenti, qu'ils sont nécessaires à l'exécution du contrat, justifiés par des « motifs importants d'intérêt général », ou conformes aux « intérêts légitimes » poursuivis par le responsable de traitement.

¹ Cf. *Étude de l'Institut pour le droit de l'information*, Cloud computing in higher education and research institutions and the USA Patriot Act, p. 12-13 (novembre 2012).

² Cf. l'article 42(3) relatif aux divulgations de données personnelles non autorisées par le droit de l'Union, dans la version du texte accessible à cette adresse :

<http://www.statewatch.org/news/2011/dec/eu-com-draft-dp-reg-inter-service-consultation.pdf>

³ Sur la proposition de résolution sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (E 7055).

Le groupe de l'article 29, qui réunit les CNIL européennes, a fait part de sa **préoccupation quant au caractère lacunaire des dispositions finalement proposées par la Commission européenne pour encadrer le transfert de données hors de l'Union européenne**, sur requête d'une autorité administrative ou judiciaire d'un pays tiers : dans son opinion d'août 2012¹, le groupe souligne l'importance d'une interdiction, par le futur règlement, de ce type de transfert de données, sauf autorisation expresse par un accord international, stipulation dans un traité d'assistance juridique mutuelle ou approbation par une autorité de supervision. Les données des citoyens européens risquent en effet de subir les effets de l'extraterritorialité des législations adoptées dans les pays tiers. Ce risque est particulièrement inacceptable pour les organismes publics, concernant leurs bases de données ou services les plus sensibles au regard de la sécurité et de la vie privée des citoyens ou de la sécurité nationale.

En clair, dès lors qu'ils relèvent du droit américain, les fournisseurs de services de *cloud* sont tenus de satisfaire ces requêtes, y compris si cela signifie entrer en infraction avec les lois européennes auxquelles ils sont également soumis du fait de leurs activités sur le territoire européen. La protection de la vie privée et la confidentialité des données des citoyens de l'Union européenne dans le contexte du *cloud computing* reste donc un sujet politique majeur pour l'Union européenne.

Le sujet de la protection des données personnelles va encore gagner en acuité avec le développement de l'internet des objets et la multiplication des données qui en résultera. Le nombre de dispositifs connectés s'accroît déjà alors que leur taille les rend invisibles pour l'œil humain. La mobilité est une autre dimension de ce nouvel univers, que Me Alain Bensoussan a qualifié de **web 3.0** lors de son audition par votre rapporteure²: de plus en plus de connexions se feront sans fil, les objets étant transportés en permanence par les personnes. Notamment, l'évolution des technologies de la m-santé, qui va permettre la mesure permanente des caractéristiques du corps humain, aussi désignée comme *quantified self*, pourrait entraîner des dérives dans la diffusion de ces données médicales, qui sont particulièrement sensibles au regard de la protection de la vie privée. Plus généralement, **si l'internet des objets acquiert l'importance escomptée, il pourrait devenir une ressource vitale voire stratégique pour l'Europe, dont celle-ci doit garder la maîtrise.**

¹ Cf. page 23 du rapport du G29 accessible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp196_en.pdf

² Le web 3.0 désigne les relations entre les hommes et les objets et vient fusionner avec les web 2.0 (relations des hommes entre eux) et 1.0 (relations des hommes à l'information).

Comme l'a fait observer M. Bernard Benhamou à votre rapporteure, les nouvelles générations de capteurs pourraient devenir autonomes en énergie, s'ils sont dotés de la capacité de fonctionner sur l'énergie solaire, ou celle issue des variations de température ou encore des vibrations du corps. Placés dans des objets durables comme des meubles ou des immeubles, ces capteurs pourraient ainsi ne jamais se désactiver, être en quelque sorte « immortels », ce qui soulève la question du contrôle de ces dispositifs. **Les utilisateurs doivent en effet rester maîtres des informations qui sont transmises par les objets qui les entourent : c'est le principe du « droit au silence des puces »**, c'est-à-dire le droit pour les individus de pouvoir se déconnecter de leur environnement réseau à tout moment. Ce principe, dont Bernard Benhamou avance la nécessité, a été porté par la France lors de la conférence ministérielle européenne sur l'internet des objets en 2008 et a été depuis repris par la Commission européenne¹. Pour assurer efficacement la mise en œuvre de ce principe, il importe d'**élaborer a priori, donc avant que ces puces ne soient massivement déployées, des règles de protection de la vie privée** qui trouveront une traduction dans l'architecture même des puces.

Quels sont les domaines de la gouvernance de l'internet des objets ?

Généralement, la connexion des objets exige l'attribution d'un identifiant à chaque objet et un moyen leur permettant de se connecter avec d'autres objets ou avec le réseau. La quantité d'informations présentes sur l'objet lui-même est habituellement limitée; le reste se trouve en un point du réseau. En d'autres termes, pour accéder à l'information liée à un objet, une communication en réseau doit être établie. Des questions se posent immédiatement, à savoir:

- Comment cette identification est-elle structurée ? (désignation de l'objet)
- Qui attribue l'identifiant ? (autorité chargée de l'attribution)
- Comment et où des informations supplémentaires sur cet objet, y compris sur son historique, peuvent-elles être retrouvées ? (mécanisme d'adressage et référentiel d'informations)
- Comment la sécurité des informations est-elle garantie ?
- Quelles parties concernées ont l'obligation de rendre des comptes pour chacune des questions ci-dessus, et par quel mécanisme ?
- Quel cadre éthique et juridique s'applique aux différentes parties concernées ?

Source : Commission européenne, communication (COM(2009) 278 final), L'internet des objets – Un plan d'action pour l'Europe, juin 2009

Toutes ces questions nouvelles restent à creuser pour éviter à l'Europe de se retrouver contrainte d'adopter des technologies conçues au

¹ Cf. communication de la Commission européenne (COM(2009) 278 final), L'internet des objets – Un plan d'action pour l'Europe, juin 2009.

mépris de ses valeurs fondamentales, telles que la protection de la vie privée et des données personnelles. C'est en réponse à cette préoccupation que le projet de règlement européen sur la protection des données en cours d'élaboration prévoit¹ **d'imposer la prise en compte de la vie privée dès la conception, désignée en anglais comme *privacy by design***. Ce principe tend à ce que toute technologie exploitant les données personnelles intègre la protection de la vie privée dès sa conception et s'y conforme tout au long de son cycle de vie. Ainsi, une forme de prévention du risque d'exploitation abusive de ces données se met en place au niveau européen, mais le sens précis du concept de *privacy by design*, son efficacité, son coût, la méthodologie qui permet de l'intégrer concrètement dans des systèmes technologiques et ses impacts individuels et sociétaux ne sont pas encore clairement adressés par les autorités politiques : il s'agit là aussi d'un enjeu majeur pour la maîtrise par l'Union européenne de ses données dans l'internet de demain.

Derrière la maîtrise de ses données, c'est la souveraineté de l'Union européenne qui est en jeu. M. Stéphane Grumbach, directeur de recherche à l'INRIA, a fait part à votre rapporteure de sa longue expérience de la Chine qui s'est donnée comme ambition de protéger sa souveraineté dans le monde numérique en développant ses propres outils de recherche en ligne ou réseaux sociaux. Par contraste, il a **déploré que l'Europe s'interdise de travailler sur ses données et même en fasse cadeau à d'autres, effet paradoxal de l'extrême attachement des européens au respect de la vie privée** et de leur hantise des fichiers de personnes développés par les totalitarismes. Ce faisant, **l'Europe se coupe des outils de commande de la politique**, comme par exemple en matière de santé publique où l'État pourrait tirer parti du suivi, en temps réel, des développements épidémiques dans la population. Dominée à présent par les prestataires américains de services Internet et par les équipementiers asiatiques (ce qui n'est pas neutre pour la sécurité nationale), **l'Europe est sous-développée dans le monde numérique ; elle est menacée de sous-développement global demain**, puisque le numérique prend progressivement le contrôle de toute l'activité.

¹ En son article 23 : « Compte étant tenu des techniques les plus récentes et des coûts liés à leur mise en œuvre, le responsable du traitement applique, tant lors de la définition des moyens de traitement que lors du traitement proprement dit, les mesures et procédures techniques et organisationnelles appropriées de manière à ce que le traitement soit conforme aux prescriptions du présent règlement et garantisse la protection des droits de la personne concernée. »

2. La difficile sauvegarde de l'esprit européen dans le monde numérique

La révolution numérique induit l'accès de tous au savoir ATAWAD¹ (any time any where any device), voire plus précisément ATAWADAC (any content) : à terme, chacun bénéficiera d'un accès à des contenus en mode connecté, en tout temps, en tout lieu et avec n'importe quel type de terminal (*smartphone*, tablette, ordinateur, TV). Cette mobiquité (contraction de mobilité et ubiquité) se conjugue souvent avec la gratuité et donne **l'illusion que les contenus en ligne doivent être librement accessibles**.

Comme l'analysent MM. Colin et Collin dans leur rapport déjà cité, la **gratuité des services en ligne** est fondamentalement liée à la faiblesse de leur coût marginal d'exploitation, mais elle entre aussi dans la stratégie des acteurs : certains misent dessus pour acquérir de nouveaux utilisateurs et accélérer la « traction », prioritairement à la réalisation d'un chiffre d'affaires. C'est lorsque les utilisateurs sont nombreux et fidélisés que le paiement peut être réintroduit, de la manière la plus simple possible pour ne pas interrompre la fluidité de la navigation. D'autres offrent leurs services à titre gratuit parce qu'ils financent ces services par une autre face du modèle d'affaires, la collecte de données, grâce à l'activité désintéressée des internautes, ensuite vendues ou exploitées. D'autres enfin exploitent à perte leur activité, ne recherchant qu'à dégager *in fine* une plus-value rémunératrice lors de la revente de cette activité². En tout état de cause, **la gratuité** qui s'est installée sur les services en ligne **entretient une réticence des internautes à payer**, ce qui met à mal le modèle économique de plusieurs secteurs, en particulier les médias et les industries culturelles. La mission Lescure, dont le rapport doit bientôt être remis au Gouvernement, fournira assurément une analyse approfondie de ce phénomène.

Le respect du droit d'auteur ne fait pas recette. Le **rejet par le Parlement européen du traité anti-contrefaçon ACTA**, en juillet 2012, trahit sans doute l'inquiétude d'une grande partie de l'opinion européenne à l'égard de toute mesure de lutte contre le piratage en ligne, considérée comme risquant d'attenter à la liberté d'expression et au respect de la vie privée.

Pourtant, derrière ce débat, doit être posée la question de la juste rémunération de la création. Cette question devient de plus en plus sensible à mesure que croissent les difficultés économiques que rencontre l'industrie européenne des contenus, qu'il s'agisse de la presse, de l'édition ou de l'audiovisuel, touchés après la musique.

¹ Marque déposée par Xavier Dalloz.

² Il en est ainsi du service de photos Instagram, racheté en 2012 par Facebook pour près d'un milliard de dollars.

L'ambition de la Commission européenne de construire un véritable marché unique numérique dans l'Union européenne pour dépasser le morcellement des cultures nationales ne résout pas cette question. Il est assurément nécessaire d'adapter le droit d'auteur à l'ère numérique, afin de faciliter la circulation légale des œuvres. Toutefois, il est permis de s'interroger sur l'impact que peut avoir la création de licences paneuropéennes telles que le propose le récent projet de directive de la Commission européenne: favoriser ainsi la constitution d'**un marché unique des contenus en ligne** facilite le développement de tout service ayant besoin d'un catalogue ; mais, cette facilitation **ne risque-t-elle pas de profiter d'abord aux opérateurs dominants de l'internet ?**

Au-delà de l'impact économique à redouter pour l'industrie européenne, **la concentration qu'entraînent les effets de réseau est particulièrement préoccupante en matière culturelle** : même si le numérique offre des espoirs de diversité culturelle grâce aux effets de longue traîne, la concentration naturelle de la distribution numérique de la culture peut assurément constituer une **menace pour la diversité culturelle européenne**, qui fait partie des objectifs de l'Union européenne.

En effet, depuis le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, **la diversité culturelle figure au nombre des objectifs de l'Union européenne** : l'article 3 du Traité sur l'Union européenne stipule que l'Union européenne « *respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.* »

D'ores et déjà, quelques événements attestent du risque encouru. M. Vincent Montagne, président du Syndicat national de l'édition (SNE), a attiré l'attention de votre rapporteure sur des **cas de censure opérés par certains opérateurs commercialisant des livres numériques**. Par exemple, Apple aurait refusé de vendre la version numérique de la bande dessinée *Lucky Luke : en remontant le Mississippi* de Morris et Goscinny, publié par Dupuis, au motif qu'elle présente une image dégradante des personnages noirs, dépeints avec des lèvres épaisses et des comportements caricaturaux. De même, la version numérique du livre pour enfants *T'choupi part en pique-nique* de Thierry Courtin publié par Nathan aurait d'abord été refusée à la vente par Apple avant de se trouver proposée à la vente sous le nom tronqué et ridicule de *T'choupi part en pique-n****e*, en raison des censures effectuées par l'algorithme d'Apple sur les mots à connotations vulgaires. Au-delà de ces deux exemples, il apparaît qu'Apple opèrerait une exclusion arbitraire des titres que lui proposent les éditeurs, au détriment de l'objectif de l'accès de tous à une offre légale diversifiée.

Sans tomber dans l'alarmisme, votre rapporteure estime néanmoins que cette situation amène à s'interroger sur la **transformation qu'Internet**

induit dans notre accès à la connaissance et à la mémoire : la numérisation des contenus a pour corollaire une intermédiation technique sans laquelle il devient impossible d'accéder à ces contenus en ligne. Cette intermédiation obligée, conjuguée au phénomène de concentration inhérent à l'économie numérique, fait courir le risque d'une mise à disposition des contenus par une seule firme commerciale (ou seulement quelques unes). **Google affiche d'ailleurs son ambition** universelle puisque la mission que la société s'assigne publiquement est « *d'organiser l'information à l'échelle mondiale* ». Les critères retenus par une telle firme sont naturellement mercantiles : ainsi, l'algorithme fondateur de Google, Page Rank, classe les résultats en fonction de critères publicitaires et non en fonction de leur qualité.

Comme l'analyse Frédéric Kaplan¹, chercheur à l'École polytechnique de Lausanne, les fondateurs de Google, MM. Brin et Page, qui travaillaient sur le Stanford Library Technologies Project, ont cherché comment classer les résultats de recherche pour un mot-clé donné. Ils ont posé l'hypothèse selon laquelle les documents les plus importants sont ceux qui sont le plus cités, mais en tenant compte du fait que certaines citations valent plus que d'autres. Ils ont ainsi établi une formule récursive : la valeur PageRank d'un document est liée au nombre de documents qui le citent et à leur propre valeur PageRank. Des algorithmes se sont massivement développés pour tromper cet algorithme de classement de Google : ils optimisent les textes et leurs intertextualités pour arriver en premier dans les résultats de recherche. Devenue populaire, Google a développé un second algorithme qui fait sa richesse : à l'occasion de chaque recherche d'internaute, Google propose en effet plusieurs liens, associés à de courtes publicités textuelles, vers des sites commerciaux. Ces annonces sont présentées avant les résultats de la recherche proprement dits. Les annonceurs peuvent choisir les expressions ou mots-clés auxquels ils souhaiteraient voir leur publicité associée. Ils ne paient que lorsqu'un internaute clique effectivement sur le lien proposé pour accéder à leur site. Afin de choisir quelles publicités afficher pour une requête donnée, l'algorithme propose un système d'enchères. Google organise ainsi automatiquement la spéculation autour des mots, chacun d'entre eux pouvant donner lieu à enchères... **Google a ainsi réussi à étendre le domaine du capitalisme à la langue elle-même**, à organiser la vente de « mots » à l'échelle planétaire. En ligne, certains mots de notre langue valent désormais plus que d'autres !

C'est en réaction à l'annonce faite par Google en 2004 de son intention de créer une bibliothèque numérique universelle que **M. Jean-Noël Jeanneney**, alors président de la Bibliothèque nationale de France, **a initié le projet d'une bibliothèque numérique européenne**

¹ In « *Quand les mots valent de l'or* », par Frédéric Kaplan, Le Monde diplomatique, novembre 2011.

chargée de la conservation à long terme de notre patrimoine culturel : Europeana. Mis en ligne en 2008 à l'initiative de la France et avec le soutien de six États membres, ce moteur de recherche culturel européen tend à donner accès aux collections des institutions culturelles des États membres. Ce projet passe par un encouragement des différentes bibliothèques à numériser les fonds documentaires en mettant en commun des critères techniques permettant la circulation des contenus et en les organisant selon une arborescence. L'ambition d'en faire une forme de concurrent à Google pour l'accès à la connaissance dans l'Union européenne a décliné et la gouvernance¹ et le financement du projet restent débattus. Europeana est néanmoins devenue un portail de consultation, donnant accès à environ 19 millions d'objets : 64 % d'entre eux sont des photographies, cartes, tableaux, pièces de musées et autres images numérisées. Les textes, dont plus de 1,2 million de livres complets pouvant être consultés en ligne et/ou téléchargés, représentent 34 %, les 2 % restants étant des contenus vidéo et audio².

En filigrane, reste pendante la question de la mémoire à l'heure d'Internet. Comme l'a confié M. Jeanneney à votre rapporteure, **il est terrifiant que tout soit conservé** et enregistré par le numérique : l'oubli n'est-il pas une nécessité pour l'homme ? M. Bernard Stiegler a également insisté sur ce point en établissant une analogie entre ce questionnement à l'heure numérique et celui que des philosophes comme Platon ont pu avoir lors de l'apparition de l'écriture, qui introduisait une mémoire artificielle, plus longue que la mémoire anamnésique (mémoire vivante, à l'intérieur de soi). **Mais il est aussi terrifiant que certaines choses ne soient pas conservées** et mises à disposition.

Il ressort de cette analyse que, comme le dirait Bernard Stiegler³, **la mémoire et l'esprit sont devenus industriels**. Or la conscience de cette évolution semble faire défaut à l'Europe, qui détient pourtant un patrimoine énorme et constitue le premier marché mondial. **Sont en jeu la liberté, le pluralisme et la création qui font l'esprit européen**. Donner à la civilisation européenne, à la « République des lettres », sa place dans le cyberspace exige une politique européenne volontariste en matière numérique. Assurément, la France a un rôle spécifique à jouer en Europe en cette matière.

¹ Europeana est gérée par une fondation de droit néerlandais domiciliée à la bibliothèque nationale des Pays-Bas et son comité de direction réunit diverses institutions culturelles européennes et non les États membres eux-mêmes.

² Selon les données fournies par Mme la députée Monique Boulestin dans le rapport d'information n°4458, L'Europe de la culture, présenté au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale en mars 2012 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i4453.asp#P321_49833

³ Président d'Ars Industrialis, association internationale pour une politique industrielle des technologies de l'esprit.

L'appel publié par M. Jeanneney¹ dans *Le Monde* en 2005 reste valable : « *Une autre politique s'impose. Et elle ne peut se déployer qu'à l'échelle de l'Europe. Une Europe décidée à n'être pas seulement un marché, mais un centre de culture rayonnante et d'influence politique sans pareille autour de la planète.* »

Une réflexion en ce sens a depuis été initiée par la France : c'est sur sa suggestion au Conseil culture en novembre 2009 que la Commission européenne a mis en place un Comité des Sages, composé de Maurice Lévy (PDG de Publicis), Elisabeth Niggemann (présidente de la Bibliothèque nationale allemande) et Jacques de Decker (écrivain et homme de théâtre). Ce comité s'est vu confier une mission de réflexion sur l'ensemble des enjeux liés aux opérations de numérisation, sur les conditions permettant l'accessibilité et la conservation du patrimoine numérisé, et sur les enjeux de droit d'auteur.

Le comité a rendu son rapport², en janvier 2011. Il y affirme clairement **la responsabilité première des pouvoirs publics dans la numérisation du patrimoine culturel** : la préservation numérique à long terme ne peut reposer sur les seuls acteurs privés. Ce rapport, qui s'intitule *La nouvelle Renaissance*, ambitionne de faire connaître à l'Europe une Renaissance numérique, plutôt que de sombrer dans une sorte de nouveau « *Moyen-âge numérique* ». Il soutient notamment le développement du projet Europeana, demandant à ce que les États membres conditionnent l'octroi de leurs aides à la numérisation³ à la mise à disposition gratuite sur Europeana des œuvres ainsi numérisées.

La Commission européenne a réagi à ce rapport par un texte n'emportant aucune obligation juridique, une recommandation du 27 octobre 2011⁴, et le Conseil de l'Union européenne y a fait un écho mesuré dans ses conclusions des 10 et 11 mai 2012.

Pourtant, comme l'écrit le Comité des sages, « **ce qui est en jeu est un bien commun de l'humanité, non simplement de l'Europe** ».

¹ In « *Quand Google défie l'Europe* », *Le Monde*, 27 janvier 2005 :

http://poezibao.typepad.com/poezibao/2005/01/quand_google_df.html

² http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/executivesummery/final_renaissance_fr.pdf

³ Le coût total de la numérisation de notre patrimoine culturel est évalué par le comité des sages à 100 milliards d'euros.

⁴ Recommandation de la Commission du 27 octobre 2011 sur la numérisation et l'accessibilité en ligne du matériel culturel et la conservation numérique (2011/711/Union européenne), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:283:0039:0045:FR:PDF>

CHAPITRE II : COMMENT L'UE PEUT-ELLE PRENDRE SA JUSTE PLACE DANS L'UNIVERS NUMÉRIQUE ?

Construire le marché unique du numérique ne doit pas finalement faire de l'Union européenne un simple consommateur dans le cyberspace. L'enjeu est de préserver l'existence du modèle européen dans ce nouveau monde qui se substitue progressivement à l'ancien. **Peut-on se résigner à ce que l'Union européenne, ayant perdu son indépendance et subissant l'exploitation de ses données par d'autres, soit une colonie du monde numérique ? Ou veut-on faire de l'Union européenne une cyberpuissance ?**

Le caractère *sui generis* de la construction européenne rend délicate l'application à l'Union européenne du concept de souveraineté, hérité du système westphalien. S'il n'existe pas en droit, le concept de « *souveraineté européenne* », quoiqu'audacieux, permet de désigner la faculté, pour les États de l'Union européenne voire pour l'Union européenne en tant que telle, d'exercer une autorité fiscale, judiciaire voire culturelle, sur le territoire européen. **C'est l'ambition politique d'une telle souveraineté numérique que votre rapporteure défend** aujourd'hui pour l'Europe.

I. LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE : UN OBJECTIF POLITIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE

A. POLARISER L'UNION EUROPÉENNE EN INTERNE VERS LA RECONQUÊTE DE SA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE

1. Institutionnaliser le caractère politique et transversal de l'ambition numérique de l'Union européenne

Le défi numérique, dont la Commission européenne a prioritairement confié le pilotage à un commissaire en raison de son caractère transversal, souffre d'un défaut de vision politique de long terme et d'un traitement morcelé au sein des États membres.

Ce morcellement se reflète au Conseil de l'Union européenne, qui partage avec le Parlement européen la fonction de législateur et dont diverses formations, où siègent les ministres des États membres compétents, se

trouvent à traiter de certains aspects de ce défi numérique pourtant global : le Conseil Transports, Télécommunications et Énergie (TTE) pour les sujets liés aux réseaux numériques et à la société de l'information, le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) pour les questions de fiscalité, le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) pour la protection des données, le Conseil Compétitivité (COMPET) pour les questions relevant du marché intérieur, de l'industrie, ou de la recherche, le Conseil Éducation, Jeunesse, Culture et Sport (EJCS) pour la dimension culturelle et éducative, le Conseil des Affaires étrangères (CAE) pour la sécurité de l'Union européenne et sa politique commerciale... Parmi les groupes préparatoires au Conseil, le groupe des Amis de la présidence, qui assiste le Comité des représentants permanents (Coreper) composé des ambassadeurs des États membres à Bruxelles dans la préparation et la coordination du Conseil, traite spécifiquement de l'internet. Mais aucune formation du Conseil n'est proprement dédiée aux questions numériques, ce qui ne permet pas leur prise en main politique par la réunion des ministres concernés des États membres.

M. Robert Madelin, qui dirige la DG Connect de la Commission européenne, placée sous l'autorité politique de la commissaire en charge du numérique, a lui-même considéré comme problématique l'absence d'un Conseil Numérique, susceptible de recevoir la synthèse des travaux effectués conformément à l'agenda numérique de l'Union européenne.

Le défi numérique invite à dépasser les cloisonnements administratifs et à mobiliser transversalement les énergies au service d'une ambition partagée : restaurer la souveraineté européenne dans le monde numérique pour y défendre les valeurs de l'Union européenne. C'est pourquoi **votre rapporteure plaide pour la création d'une formation Numérique au Conseil de l'Union européenne.**

Proposition n° 1 : créer une formation Numérique au Conseil de l'Union européenne pour dépasser les cloisonnements administratifs au service d'une ambition politique partagée.

En complément de cette instance politique coordonnant l'action de l'Union européenne pour lui redonner sa juste place dans le monde numérique, il serait utile de fédérer les énergies européennes plus largement pour éclairer la décision politique : issue de la société civile, une enceinte consultative pourrait réunir des philosophes, des juristes, des chercheurs qui pensent la révolution numérique en cours, des entrepreneurs européens¹ qui en sont les fers de lance, des financeurs de cette nouvelle économie, des créateurs de contenus... Cette enceinte, qui serait une forme d'équivalent européen du

¹ Une charte imposant pour chacun des membres une déclaration d'intérêts permettrait d'assurer la transparence de leurs intérêts professionnels.

Conseil national du numérique créé en France en 2011 à l'initiative du président Sarkozy mais opportunément modifié depuis dans sa composition pour être plus représentatif, permettrait de resserrer les liens entre les Européens les plus au fait des évolutions permanentes de ce qu'il est désormais convenu de désigner comme l'écosystème numérique. Ce conseil consultatif européen du numérique éclairerait non seulement le pouvoir exécutif européen, qui pourrait le consulter avant toute proposition législative, mais aussi les citoyens européens sur les questions liées au numérique.

L'opportunité d'une telle expertise de la société civile, pour éclairer la décision politique, est déjà reconnue à Bruxelles : depuis 2001, il existe un Conseil consultatif des sciences et de la technologie auprès de la Commission européenne ; renouvelé le 27 février 2013 par le président Barroso, ce conseil, composé de scientifiques, universitaires et entrepreneurs de haut niveau, est chargé de donner des conseils indépendants et de fournir une expertise à la Commission européenne sur la politique scientifique et de recherche européenne.

Plusieurs sociétés ont fait part à votre rapporteure de leur **déception en constatant que les réunions des industriels du numérique organisées par la Commission européenne n'étaient pas réservées aux seuls acteurs européens** : y sont généralement invités aussi les concurrents des acteurs européens. Par la voix de son secrétaire général, M. Giuseppe de Martino, Dailymotion a ainsi regretté l'absence d'une forme de *task force* stratégique. C'est ce sentiment d'appartenance à une équipe européenne unie qu'un tel conseil consultatif européen du numérique pourrait nourrir dans toutes les strates de la société et de l'économie.

Proposition n° 2 : créer un Conseil consultatif européen du numérique, pour éclairer l'exécutif européen et fédérer l'écosystème européen dans un esprit d'équipe.

2. Mieux intégrer l'ensemble des politiques européennes au service de cette ambition de souveraineté numérique

Parallèlement à cette institutionnalisation de la transversalité du numérique, un réel progrès dans l'intégration des différentes politiques européennes concernées doit être encouragé.

L'objectif commun d'une reconquête de sa souveraineté numérique par l'Union européenne devrait être partagé au sein du collège des commissaires, pour être poursuivi non seulement par la commissaire en

charge du numérique mais aussi par ceux en charge de la politique de la concurrence, la politique commerciale, la fiscalité...

Le paradigme de l'Agenda numérique européen étant la construction d'un marché intérieur numérique, la politique de la concurrence, qui s'exerce vis-à-vis de toute pratique « *susceptible d'affecter le commerce entre États membres* »¹, joue un rôle essentiel dans la réalisation de cet Agenda numérique. Or l'établissement des règles de la concurrence constitue l'un des cinq domaines où l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive, aux termes de l'article 3² du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le rôle clé que joue la Commission européenne dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence manifeste le caractère intégré de cette politique. En effet, par exception au principe de l'administration indirecte qui est au cœur de la mise en œuvre des politiques communautaires, la Commission européenne agit très largement seule en cette matière : l'article 105 du TFUE stipule que la Commission « *veille à l'application des principes fixés par les articles 101 et 102* », qui prohibent respectivement les pratiques anticoncurrentielles (ententes) et l'abus de position dominante. Même si l'application de ces règles a été décentralisée en 2003³ et associe les autorités de concurrence nationales, dans la pratique, la Commission est considérée comme particulièrement bien placée pour traiter une affaire ayant des effets sur plus de trois États membres. L'article 108 du TFUE confère aussi à la Commission la responsabilité ultime de la décision en matière d'aides d'État ; l'article 108§2 réserve néanmoins au Conseil la possibilité, très rarement utilisée, de se saisir directement, à l'unanimité, d'un régime d'aide interdit par la Commission et de l'autoriser. Enfin, en matière de contrôle des concentrations, la Commission est tenue⁴ de respecter le « *principe de liaison étroite et constante* » avec les autorités nationales ; en fait, ce principe recouvre plutôt une obligation d'information mutuelle qu'une coopération approfondie. Le comité consultatif des États membres, qui doit se réunir à la fin de chaque cas ayant donné lieu à une phase d'investigation approfondie, émet un avis dont la Commission « *tient le plus grand compte* »

¹ Cf. articles 101 et 102 du TFUE.

² Article 3-1 du TFUE : « L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants :

a) l'union douanière ; b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ; c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ; d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ; e) la politique commerciale commune. »

³ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (devenus articles 101 et 102 du TFUE).

⁴ En vertu du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises.

mais qui, intervenant en fin de procédure, n'a généralement qu'une influence marginale sur la décision préparée par la Commission.

Cette large autonomie confère au commissaire en charge de la concurrence un poids particulier au sein du collège des commissaires. Si bien que l'objectif d'optimiser le prix et la qualité au bénéfice du consommateur européen, objectif que poursuit naturellement la politique de la concurrence, n'est pas toujours suffisamment pondéré par d'autres objectifs tout aussi légitimes.

S'agissant du numérique, votre rapporteure soutient la nécessité de faire valoir l'importance stratégique d'objectifs politiques complémentaires : ainsi, il convient de rappeler que l'article 3 du traité sur l'Union européenne, qui définit les objectifs de l'Union européenne, stipule que « *l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières* », qu'elle « *respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen* » et que, « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens.* »

Comme l'a dit à votre rapporteure M. Pierre Bellanger, président-directeur général du groupe Skyrock, « *nous ne consommons pas Internet, nous sommes consommés par lui* » : dès lors, l'ambition de la politique de l'Union européenne en matière numérique ne peut se réduire à maximiser le bien-être du consommateur européen, mais doit viser à asseoir la place de l'Union européenne sur Internet qui consomme tout.

À ce titre, **il importe, en matière numérique, d'encadrer la politique de la concurrence par des objectifs politiques** découlant de cet article 3 du traité énumérant les objectifs de l'Union européenne ou de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il revient au Conseil européen d'arrêter une stratégie ambitieuse en matière numérique et de fixer ses **objectifs politiques qui pourraient être les suivants** :

- garantir la **sécurité** des réseaux numériques européens, pour la sécurité de l'Union européenne et de ses citoyens ;

- donner à l'Union européenne les moyens de garder la **maîtrise de ses données**, élément de protection des citoyens (qui ont droit au respect de la vie privée et à la protection de leurs données personnelles, au titre des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) ;

- préserver la **diversité culturelle** sur l'internet et promouvoir la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel européen, conformément à l'article 167 du TFUE qui stipule que « *l'Union tient compte*

des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures » ;

– promouvoir le principe de **neutralité du net** (selon lequel les réseaux doivent transporter tous les flux de manière neutre) comme garantie pour la liberté d'expression et d'information, protégée par l'article 11¹ de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : s'il est un moyen et non une fin, l'accès à Internet doit néanmoins être protégé, en ce qu'il est aujourd'hui la manière la plus simple, la plus efficace, mais aussi l'une des plus fragiles de s'exprimer ;

– **promouvoir l'industrie numérique européenne**, socle de souveraineté dans le cyberspace et levier de croissance.

Sur ce sujet, la Commission européenne a publié une communication², en octobre 2012, appelant de ses vœux une industrie européenne plus forte, notamment dans les technologies clés génériques, qui sont à la base de l'économie numérique. Elle y reconnaît la nécessité d'une action globale, faisant appel à l'ensemble des leviers disponibles dans l'Union européenne : *« L'Europe doit endiguer le déclin du rôle de l'industrie pour faire face au XXI^e siècle. C'est là sa seule chance de garantir une croissance durable, de créer des emplois de qualité et de résoudre les problèmes sociétaux auxquels elle est confrontée. Pour atteindre un tel objectif, il convient d'adopter une vision globale, en privilégiant l'investissement et l'innovation, mais aussi en mobilisant en faveur de la compétitivité des entreprises européennes tous les leviers disponibles au niveau de l'Union européenne, notamment le marché unique, la politique commerciale, la politique à l'égard des PME, la politique de la concurrence ainsi que les politiques de l'environnement et de la recherche »*. **Les États-Unis pratiquent déjà cette approche globale** : ainsi, comme l'a fait observer à votre rapporteure M. Marc Mossé, directeur des affaires juridiques et publiques de Microsoft, la politique *antitrust* n'y est pas déconnectée de la politique industrielle.

Dans cette perspective, l'objectif d'optimisation du surplus du consommateur pourrait être mis en regard d'autres objectifs également légitimes. Comme l'a souligné M. Jean-Michel Hubert, ancien président de l'Autorité de régulation des télécommunications, il convient de trouver un équilibre dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence, afin qu'elle

¹ Article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. »

² COM(2012) 582 final.

serve le consommateur jusqu'au point qui permet aux opérateurs de conserver leurs capacités d'investissement : le consommateur et le producteur sont les deux faces d'un même marché.

Deux **exemples récents** illustrent l'importance d'instaurer un tel débat proprement politique autour de la mise en œuvre de la politique de la concurrence. **D'une part, votre rapporteure relève que la Commission a ouvert une enquête sur le processus de normalisation applicable aux services mobiles.** Cinq grands opérateurs télécoms européens (Deutsche Telekom, Telefonica, Vodafone, Telecom Italia et France Télécom) ont entrepris en 2010 de se rapprocher pour parler à la Commission européenne d'une seule voix en matière de téléphonie mobile. Ce groupe E5 a notamment voulu développer une approche commune en termes de normalisation. Comme l'a déploré M. Pierre Louette, directeur général adjoint et secrétaire général de France Télécom-Orange, lors de son audition par votre rapporteure, cette tentative a rapidement été suspectée de cacher une entente entre ces cinq opérateurs : une enquête préliminaire a été ouverte par la Commission début 2012, afin de s'assurer que les normes retenues ne serviraient pas à évincer la concurrence d'autres opérateurs mobiles. La Commission a finalement clôturé l'enquête le 7 mars 2013, en raison du transfert des travaux de normalisation effectués par ce groupe E5 vers les associations du secteur de la téléphonie mobile, plus ouvertes et transparentes. Votre rapporteure estime que la grande vigilance de la Commission européenne sur ce dossier contraste avec sa lenteur à ouvrir une enquête sur Google malgré l'accumulation de plaintes (cf. *infra*). Un débat politique aurait permis d'évaluer **l'enjeu industriel d'une telle démarche de normalisation commune entre des opérateurs mobiles d'États différents** et de juger de l'opportunité de la freiner d'emblée.

D'autre part, votre rapporteure regrette que **l'impératif de diversité culturelle ne soit pas mieux pris en compte par certaines décisions de la Commission européenne en matière de concurrence : ainsi, la décision de la Commission relative aux modalités de vente des livres numériques** consacre *de facto* la position dominante d'Amazon sur ce marché. En effet, la Commission craignait que cinq éditeurs internationaux (dont Hachette Livre) ne se soient entendus avec Apple pour augmenter le prix de vente au détail des livres numériques. Elle a donc ouvert une procédure en décembre 2011 afin de prévenir toute entente. Par une décision du 13 décembre 2012¹, elle a accepté les engagements pris par ces acteurs pour qu'ils mettent fin à toute entrave en matière de concurrence sur les prix de détail des livres numériques, ce qui va inévitablement conforter la position des distributeurs, au premier rang desquels se trouve Amazon. La question de savoir comment maintenir un niveau de prix du livre numérique susceptible d'assurer la juste rémunération des auteurs, des éditeurs et de toute la filière

¹ Pour plus de détails, voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1367_fr.htm

européenne du livre et de contribuer à garantir la diversité culturelle devrait pourtant concerner la DG concurrence.

Proposition n° 3 : encadrer la politique de la concurrence par des objectifs politiques (sécurité des réseaux, maîtrise de ses données par l'Union européenne, diversité culturelle, neutralité du net, promotion de l'industrie européenne du numérique...).

3. Se donner les moyens juridiques de s'émanciper de la domination abusive de certains grands acteurs du numérique

Aujourd'hui, si elle décide enfin de canaliser la domination des grands acteurs du numérique, l'Union européenne ne dispose que de la panoplie d'outils prévue pour réguler la concurrence. Or leur rigidité et la lenteur de leur mise en œuvre apparaissent en partie inadaptées à l'ère numérique.

En effet, **le numérique échappe largement aux schémas actuels de la politique de la concurrence** : ainsi, la **détermination du marché pertinent**, défini comme le marché où se rencontrent l'offre et la demande de biens ou services considérés comme substituables entre eux par les consommateurs, est **rendue très difficile** alors qu'elle est requise pour évaluer la domination d'un acteur et son caractère éventuellement abusif. D'une part, les acteurs numériques se développent en se différenciant par la proposition de **services nouveaux, qu'il est évidemment difficile de considérer comme substituables** à d'autres, ce qui rend délicate l'identification du marché pertinent. D'autre part, ils développent des **modèles d'affaires complexes, souvent hybrides** : ces modèles d'affaires, qui plus est en recomposition permanente, peuvent reposer sur une offre combinant produits logiciels, services en ligne, plateformes de *cloud computing*, voire matériel. Le pouvoir de marché qu'ils acquièrent en offrant un service gratuit au plus grand nombre d'utilisateurs leur permet de capter la marge des entreprises du secteur présentes sur l'autre face du modèle : ces externalités exercées d'une face sur l'autre compliquent l'analyse économique et l'identification des coûts. **Les géants transversaux se substituent ainsi aux géants verticaux et défient la politique de concurrence.**

En outre, parce qu'elle accroît la concurrence entre fournisseurs et qu'elle-même pratique généralement la gratuité, l'économie numérique profite au consommateur, que le droit de la concurrence a vocation à protéger.

La preuve que la politique de concurrence pratiquée par la Commission européenne apparaît inadaptée à l'ère numérique est apportée

par le cas Google. Ainsi, Google serait crédité d'une part de marché de 90 % sur la recherche en ligne dans l'Union européenne, et cette position dominante a été dénoncée comme abusive par plusieurs entreprises, qui se sont tournées vers la Commission européenne. C'est avec une lenteur coupable que la DG Concurrence a fini par le reconnaître, le marché s'étant rapidement structuré autour de ce quasi-monopole de Google sur la recherche en ligne.

C'est en novembre 2010 que la Commission a ouvert une enquête contre Google, à la suite de plusieurs plaintes contre le moteur de recherche, dont une émanait du portail web Ciao, racheté par Microsoft en 2008. Une vingtaine de plaintes officielles seraient à présent entre les mains de la Commission. Les plaignants sont aussi bien :

- des agrégateurs et éditeurs d'information qui dénoncent l'utilisation par Google de contenus sans autorisation, tels l'association des éditeurs de quotidiens espagnols (AEDE) ou celles des éditeurs de magazines allemands (BDVZ et VDZ), ainsi que d'autres éditeurs polonais, hollandais et italiens ;

- des services de cartographie et de référencement des entreprises (les allemands Verband freier Telefonbuchverleger et Hot Maps, le français Bottin Cartographes¹) qui se plaignent de la politique de prix prédatrice (car ne couvrant pas le coût des données géographiques) pratiquée par Google pour son service de cartographie, Google Maps, que les entreprises peuvent intégrer à leurs propres sites pour y être localisées et améliorer leur référencement sur le moteur de recherche. Une fois la concurrence évincée, Google a d'ailleurs commencé à facturer le service associé à Google Maps ;

- des plateformes publicitaires et des sites de comparaison de prix, comme Ciao !, Foundem et des français comme Deal du jour, qui offre une plateforme publicitaire aux entreprises locales et dit avoir été évincée par Google qui a ensuite procédé au lancement d'une activité concurrente de géolocalisation des offres promotionnelles, ou Twenga, comparateur de prix qui s'estime victime d'ajustements logarithmiques que Google ne s'applique pas ;

- enfin, le secteur du voyage : Tripadvisor, Expédia et Odigeo (propriétaire d'Opodo notamment) dénoncent le traitement préférentiel que Google réserve à ses propres services comme Google flights (service de recherche de vols et de réservation de billets d'avions en ligne), ainsi que la copie de contenus sans autorisation (des conseils et avis recensés par Tripadvisor étant postés sur Google places).

¹ En faveur duquel le Tribunal de commerce de Paris a rendu le 31 janvier 2012 un jugement estimant que Google avait abusé de sa position dominante en pratiquant des prix anormalement bas sur le marché de la cartographie en ligne :

http://www.legalis.net/spip.php?page=jurisprudence-decision&id_article=3327

Au terme de son enquête, la Commission a estimé que Google abusait d'une position dominante dans le marché de la recherche en ligne en abaissant dans ses résultats de recherche le rang de services concurrents, qui se spécialisent dans la fourniture aux utilisateurs de certains types de contenu spécifiques tels que les comparateurs de prix (ou autres services de recherche verticaux), ainsi qu'en accordant à ses propres services de recherche verticaux (c'est-à-dire spécialisés dans un domaine précis comme les voyages ou les restaurants) un placement préférentiel, afin d'exclure les services concurrents. Google est aussi accusé de copier, sans autorisation préalable, le contenu des moteurs de recherche verticale concurrents et d'utiliser ce contenu dans ses propres offres. La Commission considère également que Google impose des clauses d'exclusivité à des sites web partenaires publicitaires, dans le but d'exclure des outils de recherche concurrents. Enfin, la Commission dénonce la restriction de la portabilité des campagnes de publicité en ligne vers des plateformes de publicité en ligne concurrentes.

Sans pour autant reconnaître l'abus de position dominante dont la Commission l'accuse, Google a proposé des engagements détaillés, que la Commission européenne examine actuellement. Le cabinet du commissaire à la concurrence a garanti à votre rapporteure que serait effectué un suivi *ex post* de la mise en œuvre des engagements convenus, par le biais de *market tests* permettant de mesurer la satisfaction des concurrents. Il a plaidé pour une solution négociée, plus efficace qu'un long contentieux. Votre rapporteure estime **nécessaire que la Commission prévoie un mécanisme accéléré de règlement des différends, suivi par un tiers indépendant qui vérifie les engagements de Google**. Le précédent que constitue le récent constat du non respect des engagements pris en 2009 par Microsoft, mérite d'être pris en compte : l'amende infligée à Microsoft, même si elle est élevée (561 millions d'euros), ne constitue-t-elle finalement pas le prix que Microsoft est prêt à payer pour avoir pu évincer la concurrence pendant de longs mois ?

Proposition n° 4 : demander à la Commission européenne de prévoir un mécanisme accéléré de règlement des différends pour s'assurer de manière indépendante du respect des engagements pris par les sociétés ayant transigé avec la DG Concurrence.
--

Craignant que les engagements qui sont en cours de discussion avec la Commission n'apportent pas de solution correctrice suffisante, ICOMP a déposé une nouvelle plainte fin janvier février 2013, mais cette fois non plus sur la base d'un abus de position dominante (article 102 TFUE) mais sur celle d'ententes anticoncurrentielles (article 101 TFUE) qui seraient à la source de cette position dominante : la position dominante de Google résulterait d'accords anticoncurrentiels (incluant des clauses d'exclusivité) avec des partenaires de tout le secteur des nouvelles technologies qui visent à

restreindre l'accès des clients et consommateurs aux moteurs de recherche ou plateformes publicitaires concurrents. Ainsi, Google aurait conclu des accords avec des fabricants d'ordinateurs pour garantir la compatibilité des fonctionnalités du moteur de recherche, voire une pré-installation de celui-ci dans la barre d'outils, ou encore pour qu'il soit programmé comme le moteur de recherche exclusif par défaut (comme dans Internet Explorer). Ce comportement s'étend désormais à la téléphonie mobile, où Google déploie largement son propre système d'exploitation mobile, Android, grâce à des accords d'exclusivité avec des fabricants d'appareils ou des développeurs de logiciels, et conclut des accords exclusifs aux termes desquels Google devient le moteur de recherche par défaut sur les mobiles (avec Apple notamment). La récente acquisition de Motorola Mobility par Google risque d'exacerber la situation, en donnant à Google accès à de nombreux brevets essentiels pour imposer d'autres restrictions anticoncurrentielles sur le mobile.

Votre rapporteure a entendu les représentants de ce collectif d'entreprises de technologie ICOMP, qui défend le fonctionnement concurrentiel du marché en ligne. Ils ont précisé que Microsoft, membre d'ICOMP, perdait de l'argent avec son moteur de recherche Bing, deuxième sur le marché européen de la recherche en ligne, et avait signifié au commissaire à la concurrence son intention de se retirer du marché, ce qui finaliserait le monopole du moteur de Google dans l'Union européenne !

Le cas Google illustre la difficulté inédite que rencontre la politique de la concurrence à traiter des entorses concurrentielles dans le domaine numérique: non seulement la Commission européenne ne parvient pas à réagir au rythme rapide des mutations de marché dans ce secteur (deux ans et demi se sont déjà écoulés depuis l'ouverture de l'enquête contre Google et les remèdes ne sont pas encore arrêtés et encore moins testés), mais la Commission refuse de traiter ensemble les questions relevant du droit de la concurrence, celles relatives aux droits d'auteur et celles concernant la protection des données, malgré leur imbrication manifeste.

Pourtant, ces questions interfèrent entre elles de plus en plus étroitement: ainsi, la détention de données nourrit la position dominante en améliorant la performance. Lors de son entretien avec votre rapporteure, le contrôleur européen de la protection des données, M. Peter Hustinx, a implicitement reconnu cette interférence puisqu'il a indiqué qu'il travaillait sur le lien entre protection des données et droit de la concurrence. Lors de son audition par votre rapporteure, M. Marc Mossé, directeur des affaires juridiques et publiques de Microsoft, a souligné qu'aux États-Unis, les autorités de régulation entretenaient entre elles un dialogue régulier : la FTC (*Federal Trade Commission*) et la FCC (*Federal Communications*

Commission) se parlent, alors que la DG Concurrence de la Commission européenne agit de façon autonome.

De même, le pouvoir de marché de Google lui permet d'utiliser sans y être autorisé des contenus, dont les propriétaires sont réduits à courber l'échine ou à abandonner leur activité, tant refuser le référencement de leurs contenus par Google les priverait d'une source importante de trafic visiteurs. Les accords récemment conclus par Google avec les éditeurs de presse belges ou français se sont soldés par le versement d'un montant destiné à accompagner la numérisation donc à améliorer la commercialisation de leurs données par Google, mais sans que soit reconnu le droit à la rémunération de ces contenus¹.

Il convient donc d'**explorer de nouveaux outils pour juguler la domination des géants de l'internet avant qu'ils n'étouffent toute concurrence. Plusieurs pistes** méritent d'être creusées.

La première consisterait à actualiser la réglementation sectorielle du numérique : depuis la directive de 2001 sur le commerce électronique jusqu'au dernier « *paquet télécoms* » de novembre 2009, aucune règle n'est applicable aux moteurs de recherche, aux réseaux sociaux et à tous ces **fournisseurs de contenus et d'applications** (FCA) apparus ces dernières années. L'importance qu'ils ont acquise, soit par le nombre de leurs utilisateurs, soit par la quantité de données qu'ils collectent, amène à suggérer de transposer à certains la notion de **facilité essentielle**.

Facilité essentielle et position dominante

La théorie des infrastructures essentielles est fondée sur le *Sherman Act* américain de 1890 condamnant les pratiques concertées et les monopoles restreignant le libre commerce entre États, appliqué pour la première fois dans l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis « *Terminal Railroad* » de 1912. Le Consortium du même nom contrôlait un nœud ferroviaire à Saint-Louis, et par là même les entrées et sorties de la ville. Il a été jugé qu'il fallait admettre des tiers concurrents au consortium, ou bien le dissoudre.

Elle a ensuite été consacrée en droit communautaire sur le fondement de l'article 86 du Traité des Communautés Européennes proscrivant l'exploitation abusive d'une position dominante sur un marché².

¹ L'accord conclu en France prévoit la création d'un fonds d'aide à la transition des médias français vers le numérique de 60 millions d'euros financé par Google, ainsi qu'un partenariat commercial visant à augmenter les recettes publicitaires des sites de presse via Google.

² La Commission européenne a utilisé pour la première fois cette notion en 1992, à propos du port irlandais de Holyhead. Cf. décision du 11 juin 1992, *Sealink contre B&I*, COM 92 123.

La Commission européenne s'est ainsi prononcée sur le comportement d'acteurs en position dominante en matière d'infrastructures non duplicables. La Cour de justice des communautés européennes a ainsi validé son approche : « *une entreprise qui possède ou gère et utilise elle-même une installation essentielle, c'est-à-dire [...] sans laquelle ses concurrents ne peuvent offrir de services à leurs clients et qui leur refuse l'accès à cette installation, abuse de sa position dominante*¹. »

Quand bien même l'accès de tiers concurrents à l'infrastructure apparaît permis, un tel abus peut également être constitué au regard des conditions de cet accès, s'il apparaît notamment qu'elles sont discriminatoires ou déraisonnables²

Source : La lettre de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (janvier/février 2008)

Cette notion, d'origine américaine (*essential facilities*) mais largement reprise en droit communautaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des monopoles historiques, désigne une installation ou une infrastructure qui est indispensable pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qui ne peut être reproduite dans des conditions raisonnables (s'agissant du temps requis ou du coût). Votre rapporteure estime qu'une telle définition pourrait trouver à s'appliquer à certains fournisseurs de contenus et d'application ayant acquis une position dominante dans l'économie numérique, laquelle est particulièrement sujette à la concentration dans des délais souvent très brefs, et occupant une place charnière sur le net: l'exercice de certaines activités économiques devient en effet impossible sans le recours à la facilité qu'ils représentent, ce qui peut notamment constituer un frein à l'innovation mais aussi menacer le pluralisme...

Les directives européennes (en particulier la directive dite cadre du 7 mars 2002³) ont précisé comment déterminer les marchés susceptibles d'être régulés *ex ante*. Il apparaît que la réglementation sectorielle ne se justifie qu'à trois conditions: lorsque le droit de la concurrence n'est pas capable de remédier à lui seul à des défaillances persistantes des marchés concernés, lorsqu'il existe des barrières élevées et non provisoires à l'entrée et quand une analyse prospective de l'évolution probable du marché laisse présager que la situation pourrait perdurer.

¹ CJCE, 3 octobre 1985, aff. 311/84 CBEM, dit *Telemarketing*.

² Cf. *Décision de la Commission du 11 juin 1992, Sealink contre B&I précitée*.

³ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques («directive-cadre»).

**Extrait de la « directive-cadre » du 7 mars 2002
pour les réseaux et services de communications électroniques**

Il est essentiel que les obligations réglementaires *ex ante* ne soient imposées qu'en l'absence de concurrence effective c'est-à-dire sur les marchés où opèrent une ou plusieurs entreprises disposant d'une puissance significative sur le marché et lorsque les recours fondés sur le droit national ou le droit communautaire de la concurrence ne suffisent pas à résoudre le problème. Il est donc nécessaire que la Commission élabore, conformément aux principes du droit de la concurrence, des lignes directrices au niveau communautaire à l'intention des autorités réglementaires nationales pour qu'elles puissent évaluer le caractère effectif de la concurrence sur un marché donné et la puissance sur le marché des entreprises concernées. Il convient que les autorités réglementaires nationales déterminent, après analyse, si le marché, pour un produit ou service donné, est réellement concurrentiel dans une zone géographique donnée qui peut couvrir tout ou partie du territoire de l'État membre concerné ou dans un ensemble de zones proches de territoires appartenant à des États membres. Cette analyse du caractère effectif de la concurrence devrait notamment porter sur les perspectives que ce marché offre en termes de concurrence afin de déterminer si une éventuelle absence de concurrence effective est susceptible de perdurer. Ces lignes directrices aborderont également la question des nouveaux marchés émergents dans lesquels, *de facto*, l'entreprise qui domine le marché risque d'avoir une part de marché considérable mais ne doit pas pour autant être soumise à des obligations non justifiées. La Commission devrait réexaminer ces lignes directrices régulièrement afin de s'assurer qu'elles sont toujours adaptées à un marché en évolution rapide. Les autorités réglementaires nationales devront coopérer entre elles lorsque le marché pertinent s'avérera être transnational.

Ne pourrait-on juger à ce titre que l'accès à Google, moteur de recherche quasi monopolistique dans l'Union européenne et devenu porte d'entrée pour accéder aux données en ligne (comme l'a analysé le Conseil français de la Concurrence dans son avis d'octobre 2010)¹, devrait être ouvert et offert dans des conditions justes et non discriminatoires aux entreprises pour lesquelles cet accès est incontournable ?

Si une telle règle était posée, un **contrôle *ex ante* de l'algorithme du moteur de recherche de Google**, dont plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteure ont dénoncé l'opacité, serait instauré, en complément de l'actuelle surveillance *ex post* de l'éviction des concurrents des propres services de Google. La question se poserait alors de savoir à quel organe confier ce contrôle ainsi que le règlement des différends afférent². Si la régulation

¹ Décision n° 10-D-30 du 28 octobre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la publicité sur Internet

² Il ne s'agirait pas ici du règlement des différends entre fournisseurs d'accès à Internet et fournisseurs de contenus et d'applications qui ressort des autorités de régulation nationale aux termes du nouveau cadre réglementaire européen et concerne la gestion de trafics sur les réseaux.

asymétrique des fournisseurs d'accès à Internet est aujourd'hui confiée aux autorités nationales de régulation en raison du caractère encore national du marché sur lequel ces fournisseurs sont en concurrence, le caractère européen du défi que représentent les grands fournisseurs de contenus et d'applications justifierait une régulation européenne (soit par la Commission directement, soit par un organe *ad hoc*, qui pourrait émaner de l'ORECE, organe de coordination des régulateurs nationaux de communications électroniques); ceci permettrait d'échapper à la multiplication des accords qu'un fournisseur comme Google conclut avec différentes entreprises dans plusieurs pays européens, conformément à ce qui s'apparente à une « *tactique du salami* ». Dans le cas récent du conflit entre Google et les éditeurs de presse français, la menace brandie par Google de déréférencer la presse est révélatrice du pouvoir de marché abusif dont jouit Google à l'égard de quelques éditeurs de contenus dont 60 millions d'euros, octroyés fin janvier 2013, ont finalement suffi à éteindre les revendications.

Interrogé par votre rapporteure, M. Robert Madelin, qui dirige la DG de la Commission européenne en charge de la réglementation sectorielle du numérique, a jugé que cette proposition d'assimiler certains services en ligne à des facilités essentielles soulevait la « *question très importante et intéressante quant à la manière d'intégrer ces services dans le futur cadre réglementaire* ». **Cette réflexion pourrait aussi concerner un acteur comme Facebook, dans la mesure où il devient difficile de rejoindre un autre réseau social que celui-là dès lors qu'il compte un milliard d'utilisateurs.** Lors de sa rencontre avec votre rapporteure, M. Daniel Kaplan, délégué général de la FING, a d'ailleurs évoqué la nécessité d'un tel « dégroupage » de Facebook.

Proposition n° 5 : envisager d'imposer des obligations d'équité et de non discrimination à certains acteurs de l'internet, devenus « facilités essentielles » parce qu'ils ont acquis une position dominante durable et que certaines activités économiques deviennent impossibles sans recourir à eux.

La régulation de ces services génériques de l'internet semble déjà s'imposer en matière de cybersécurité ; il est temps de songer à prévoir une telle régulation asymétrique en matière concurrentielle afin de garantir un accès équitable et non discriminatoire à ces services. La Commission européenne vient en effet de faire implicitement un pas vers la reconnaissance du caractère indispensable voire critique de certains services en ligne: dans ses récentes propositions législatives en matière de cybersécurité, elle a en effet souhaité étendre l'obligation de sécurisation du service et de notification de toute atteinte à la sécurité, qui ne concerne aujourd'hui que les opérateurs de communications électroniques, aux fournisseurs clefs de services Internet, définis comme des services génériques permettant la fourniture d'autres

services en ligne. Elle cite aussi bien les moteurs de recherche, que les plateformes de e-commerce, les passerelles de paiement en ligne, les réseaux sociaux, les services de *cloud computing* ou les magasins d'applications.

On peut ainsi lire au considérant 24 de la proposition de directive¹ du 7 février 2013 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union : « Ces obligations devraient être étendues, au-delà du secteur des communications électroniques, aux principaux prestataires de services de la société de l'information au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, sur lesquels reposent des services de la société de l'information en amont ou des activités en ligne, tels que les plateformes de commerce électronique, les passerelles de paiement par Internet, les réseaux sociaux, les moteurs de recherche, les services informatiques en nuage ou les magasins d'applications en ligne. Toute perturbation de ces services génériques de la société de l'information empêche la fourniture d'autres services de la société de l'information dont ils représentent des composantes sous-jacentes essentielles. »

Un second sujet de préoccupation doit mériter la plus grande vigilance de la part des autorités européennes de la concurrence: la neutralité des terminaux. La croissance des géants de l'internet tous azimuts passe le plus souvent par la maîtrise d'écosystèmes propriétaires. Des préoccupations multiples s'expriment, en particulier autour du rôle des systèmes d'exploitation des terminaux mobiles, des tablettes ou des télévisions connectées. Comme le souligne incidemment l'ARCEP dans son rapport de septembre 2012 sur la neutralité de l'internet², le contrôle de ces environnements, placés en bout de chaîne entre le réseau et l'utilisateur, offre aux fournisseurs de terminaux ou d'applications la possibilité de bloquer certains contenus ou applications ou de mettre en avant des contenus partenaires: il en est ainsi dans l'Appstore d'Apple ou sur des plateformes de vidéo à la demande, à la demande de certains fabricants de télévisions connectées³. De même, les principaux fournisseurs de contenus et d'applications (FCA) trouvent un intérêt à déployer leurs propres infrastructures de réseau (centres d'hébergement propres, réseau de transport longue distance...), ce qui risque de créer des jardins clos où l'acteur exerçant à la fois le métier d'opérateur et de FCA peut être tenté de privilégier ses

¹ COM (2013)48 final

² Cf. page 66.

³ De même, le 6 mars 2013, Microsoft a été condamné par la Commission européenne à une amende de 561 millions d'euros pour ne pas avoir tenu les engagements pris en décembre 2009 de mettre un terme à la vente liée de son logiciel de navigation sur Internet, Internet Explorer, et de son système d'exploitation, Windows.

propres contenus et applications, mettant en péril la richesse de l'offre proposée aux utilisateurs et, à terme, l'innovation.

Ces comportements de fermeture du marché ont un impact évidemment concurrentiel mais également en termes de liberté, de pluralisme, de protection des données.

Proposition n° 6 : mobiliser également les autorités européennes de concurrence sur la préservation de la neutralité des terminaux (mobiles, tablettes, télévisions connectées...) permettant la connexion à l'internet.

4. Sécuriser nos réseaux numériques, pour diminuer la vulnérabilité de l'Union européenne

La mobilisation de l'Union européenne autour de l'objectif stratégique de souveraineté numérique implique aussi de sécuriser l'infrastructure technique sous-jacente.

La sécurité des réseaux et des systèmes d'information préoccupe déjà l'Union européenne : elle n'est pas ignorée par l'Agenda numérique de l'Union européenne. Plusieurs communications de la Commission européenne soulignent cet enjeu, mais la concrétisation de cette mobilisation reste laborieuse.

En juillet 2012, notre collègue Jean-Marie Bockel a présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat un rapport qui insiste sur l'enjeu que constitue la cyberdéfense. Ce rapport analyse la **menace stratégique et protéiforme que représentent les attaques croissantes contre les systèmes d'information**. Lors de son entretien avec votre rapporteure, M. Bockel a ainsi détaillé l'ampleur des désordres qui pourraient résulter de telles attaques : accidents aériens ou ferroviaires, paralysie des systèmes hospitaliers, rupture de l'approvisionnement en énergie... Il a évoqué le cas de l'Estonie, pays très avancé sur la voie de la dématérialisation, qui a connu une paralysie complète en 2007 suite à une attaque sur ses systèmes d'information, attribuée à la Russie.

La vulnérabilité de l'Union européenne va encore s'accroître avec le recours croissant aux services de *cloud*, qui vont eux-mêmes devenir une infrastructure critique, compte tenu de la concentration des données dans le *cloud* ainsi que de son utilisation croissante dans les secteurs critiques, comme les finances, la santé et l'assurance. Mais le *cloud* peut aussi être facteur de

résilience en cas de catastrophe naturelle ou d'attaque par déni de service, c'est-à-dire par saturation provoquée¹.

En règle générale, M. Jean-Marie Bockel déplore l'implication encore hésitante de l'Union européenne qui, malgré l'adoption de nombreux textes, ne parvient pas à se mobiliser suffisamment, alors même qu'une grande partie des normes relatives aux systèmes d'information relèvent de sa compétence. Néanmoins, **la Commission européenne vient de proposer, en février 2013, une stratégie en matière de cybersécurité** ainsi qu'une proposition de directive concernant la sécurité des réseaux et de l'information (SRI), qui attestent d'une prise de conscience nouvelle de l'enjeu. En réponse à la probabilité croissante d'une grave défaillance des infrastructures d'information critiques, estimée à 10 % par le Forum économique mondial dans les dix années à venir, et au préjudice qui en résulterait, évalué à 250 milliards de dollars, des mesures spécifiques sont prévues pour accroître la résilience des systèmes informatiques, faire reculer la cybercriminalité et renforcer la politique internationale de l'Union européenne en matière de cybersécurité et de cyberdéfense.

Mais, si la conscience des enjeux progresse, M. Bockel reconnaît que, dans le domaine de la cybersécurité, **l'action européenne souffre aussi de la dispersion des acteurs** : la Direction générale de la société de l'information et des médias (DG Connect), qui pilote la stratégie numérique, doit composer avec l'intervention de la direction générale « Marché intérieur » et de la direction générale « Affaires intérieures » pour le volet relatif à la cybercriminalité. En outre, la coordination est délicate entre les actions menées par la Commission dans le cadre communautaire et celles qui touchent à des matières intergouvernementales, comme la politique étrangère ou la politique de sécurité et de défense commune, qui relèvent du Haut représentant de l'Union et de son service, le service européen pour l'action extérieure (SEAE).

De surcroît, les instruments censés assurer l'implication européenne dans les enjeux de sécurité des systèmes d'information fonctionnent mal : d'une part, l'Union européenne s'est dotée en 2011 d'un CERT (Computer Emergency Response Team) chargé de prévenir et répondre aux attaques visant les réseaux des institutions et agences européennes, mais cette structure reste très légère et n'est pas encore en mesure d'assurer la sécurité de ces réseaux ; d'autre part, l'efficacité de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information, l'ENISA (*European Network and Information Security Agency*), créée en 2004 et installée à

¹ Pour plus de détails, voir le rapport de l'ENISA de février 2013 : <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/cloud-computing/critical-cloud-computing/>

Heraklion, en Grèce, reste contestée. Cette agence, disposant de 60 agents et d'un budget de 8,5 millions d'euros en 2012, n'a pas de mission opérationnelle : son mandat est de conseiller la Commission et les États sur les sujets de sécurité des systèmes d'information, de soutenir le développement de leurs capacités en cette matière et d'encourager la coopération entre États membres. Initialement prévu pour cinq ans, son mandat a été prolongé jusqu'en 2013 et une proposition de règlement visant à revoir ce mandat vient de faire l'objet d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement, en janvier 2013. Il a notamment été décidé de fixer à sept ans la durée du mandat de l'agence et d'ouvrir une antenne de cette dernière à Athènes pour renforcer l'efficacité de ses actions.

Lors de son audition par votre rapporteure, M. Patrick Pailloux, directeur général de l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) a lui aussi déploré cette approche trop fragmentée au sein de l'Union européenne. Il explique le faible caractère opérationnel de l'action européenne par l'attachement de chaque État membre à sa souveraineté nationale sur ces questions de sécurité. C'est récemment que la France a développé ses capacités en la matière : l'impulsion a été donnée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, qui a identifié la protection des systèmes d'information comme une composante à part entière de notre politique de défense et de sécurité. L'ANSSI, qui relève du Premier ministre, a ainsi vu le jour en juillet 2009 ; elle a reçu une double mission de prévention pour assurer la sécurité, et de réaction en cas d'attaques informatiques. Elle a publié début 2011 la stratégie de la France en ce domaine. Mais elle est loin d'être en mesure de protéger tous les opérateurs d'importance vitale, qui sont aujourd'hui très vulnérables aux attaques informatiques.

Ce talon d'Achille se retrouve également à l'échelon européen : **L'Union européenne envisage donc d'imposer aux opérateurs économiques des normes minimales de sécurité.** La proposition de directive que vient de publier la Commission vise précisément à obliger tous les États membres, les facilitateurs de services Internet clés et les opérateurs d'infrastructures critiques telles que les plateformes de commerce électronique et les réseaux sociaux, ainsi que les acteurs économiques des secteurs de l'énergie, des transports, des services bancaires et des soins de santé, à garantir un environnement numérique offrant des gages de sécurité et de confiance dans toute l'Union européenne.

Le texte prévoit aussi que les États membres adoptent une stratégie de sécurité des réseaux et de l'information et désignent des autorités nationales compétentes en la matière, disposant de ressources financières et humaines suffisantes pour prévenir les risques et intervenir en cas de nécessité. Enfin, il propose d'instaurer un mécanisme de coopération entre les États membres et la

Commission pour diffuser des messages d'alerte rapide sur les risques et incidents au moyen d'une infrastructure sécurisée.

Ces avancées sont indispensables pour diminuer la vulnérabilité numérique de l'Union européenne : il est vital que l'Union européenne progresse en ce domaine stratégique, à la fois en développant les capacités des États membres pour qu'ils soient tous sécurisés et en renforçant les exigences de sécurité des opérateurs d'importance vitale pour l'Union européenne. L'ouverture à la concurrence des industries de réseau en vue de la création d'un marché unique ne doit pas négliger les impératifs de sécurité.

Proposition n° 7 : développer les capacités de cyberdéfense des États membres et renforcer les obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurisation informatique.

Mais les réseaux numériques européens resteront vulnérables tant que les éléments les plus stratégiques de ces réseaux seront contrôlés par des États non européens. **M. Pailloux a regretté que l'Union européenne**, pionnière dans la technologie GSM de téléphonie mobile, **ne veille pas plus à la sécurité de ses réseaux de communication électronique et à la persistance d'une industrie européenne dans ce secteur**. Il s'est aussi inquiété des offres de *cloud computing*, dont la majorité n'est pas européenne et semble très peu sécurisée. M. Jean-Marie Bockel a également insisté auprès de votre rapporteure sur **l'importance, souvent sous-estimée, de l'espionnage**, qui passe notamment par les routeurs de cœur de réseaux. Ces routeurs, qui gèrent le flux des paquets de données, peuvent inclure, sans qu'il soit détectable, un dispositif de surveillance ou d'interception, voire un système permettant d'interrompre les flux de communication : étant donné le caractère stratégique de tels équipements pour la sécurité de l'Union européenne, M. Bockel appelle à éviter de se fournir hors de l'Union européenne, notamment auprès des fournisseurs chinois Huawei ou ZTE dont les prix sont particulièrement attractifs (et qui sont d'ailleurs soupçonnés de pratiquer du *dumping* grâce à des aides de l'État chinois). M. Jean-Michel Hubert, dans son rapport déjà cité, attire également l'attention sur cet enjeu de sécurité et la nécessité de **soutenir l'industrie européenne pour développer des produits de confiance** : à ses yeux, l'accent doit être mis sur les systèmes de contrôle des processus industriels (en anglais ICS pour *Industrial Control System*), dont la défaillance peut mettre en péril de nombreux acteurs économiques. L'Union européenne ne doit pas donner la clef de ses réseaux.

Ces analyses convergent pour attester de la priorité que l'Union européenne doit donner à la sécurité de l'internet et des systèmes informatiques. Par mesure de prudence, **les impératifs européens de sécurité doivent l'emporter sur la seule considération des prix**. L'Australie et les

États-Unis eux-mêmes ont pris des mesures pour limiter la pénétration des équipementiers chinois Huawei et ZTE sur le marché américain pour des raisons liées à la sécurité nationale¹. M. Bockel indique notamment que, pour de telles raisons, la vente de la société américaine 3Com à Huawei a été bloquée par les autorités américaines. Dans son rapport, il préconise, pour sa part, que l'Union européenne interdise le déploiement et l'utilisation, sur le territoire européen, de routeurs ou autres équipements informatiques chinois ne présentant pas toutes les garanties en matière de sécurité informatique. Étant donnée la dépendance actuelle de l'Union européenne à ses fournisseurs étrangers de tels équipements, il semble plus réaliste de conditionner leur acquisition à une labellisation (dont le processus reste à créer) garantissant cette sécurité.

Proposition n° 8 : au nom de la sécurité, conditionner dans l'Union européenne l'achat d'équipements hautement stratégiques, comme les routeurs de cœur de réseaux, à leur labellisation par une autorité nationale ou européenne de sécurité, afin de se prémunir contre l'espionnage par les pays fournisseurs de tels équipements à bas prix, comme la Chine.

La sécurisation durable des réseaux numériques dans l'Union européenne passe finalement par le soutien public aux équipementiers européens, grâce à l'ensemble des instruments qui devront être mobilisés au service de l'ambition de souveraineté numérique de l'Union européenne : politique commerciale de l'Union européenne pour sanctionner le *dumping*, contrôle des concentrations pour éviter le rachat de sociétés européennes par des équipementiers chinois, politique industrielle en faveur des technologies clefs génériques...

En ce qui concerne l'achat public, votre rapporteur estime qu'au vu de l'enjeu que représentent les réseaux numériques pour la sécurité de l'Union européenne, il serait utile de faire bénéficier les industries d'équipements numériques stratégiques de la préférence européenne déjà implicitement reconnue pour les marchés publics de défense et de sécurité. En effet, même s'il n'a pas de valeur proprement normative, le considérant 18 de la directive 2009/81/CE² dispose que « *dans le contexte spécifique des marchés de la défense et de la sécurité, les États membres conservent le pouvoir de décider si oui ou non leurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices peuvent*

¹ M. Stéphane Grumbach, directeur de recherche à l'INRIA, a évoqué devant votre rapporteur un rapport du Congrès américain de 2012 révélant que le « bouton » permettant aux autorités américaines d'actionner la bombe atomique passerait par l'opérateur chinois Huawei.

² Directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

autoriser des agents économiques de pays tiers à participer aux procédures de passation des marchés »¹. À l'heure de la numérisation croissante de nos sociétés, il convient de s'interroger sur le périmètre de la notion de marché de sécurité : ne pourrait-on y inclure l'acquisition de certains éléments stratégiques des réseaux numériques ?

Proposition n° 9 : inclure dans le périmètre des marchés de sécurité l'achat d'équipements numériques hautement stratégiques, afin d'appliquer en ce domaine la préférence communautaire déjà implicitement reconnue par les règles européennes pour les marchés de défense et de sécurité.

Si l'Union européenne parvient à définir une réelle stratégie d'ensemble au service de sa souveraineté numérique et qu'elle mobilise en ce sens tous les leviers dont elle dispose, elle sera plus à même de peser de tout son poids dans le cyberspace.

B. MISER SUR L'UNITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE POUR PESER DANS LE CYBERESPACE

L'Union européenne doit miser sur son unité pour s'affirmer dans la gouvernance globale de l'internet et pour jouer de l'effet de masse dans le rapport de force qu'elle entretient avec les géants de l'internet.

1. Assurer une participation active de l'Union européenne à la gouvernance mondiale multiacteurs de l'internet pour défendre les valeurs européennes et peser sur l'élaboration des normes

En raison de la place qu'internet a prise dans les sociétés et les économies contemporaines, il est devenu un enjeu géopolitique majeur. La gouvernance de l'internet fait aujourd'hui débat.

Un fragile consensus a conduit les 174 États, réunis à Tunis en 2005, à définir **la gouvernance de l'internet** comme « *l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, chacun selon son rôle, de principes, normes, règles, procédures de décision et programmes communs propres à modeler l'évolution et l'utilisation d'Internet* ». Comme l'a fait observer M. Bertrand de La Chapelle à votre rapporteure, cette définition, en visant à la fois l'évolution et l'utilisation d'Internet, **étend aux usages de**

¹ En effet, les marchés de la défense et de la sécurité sont exclus du champ d'application de l'accord sur les marchés publics (AMP) conclu dans le cadre de l'OMC.

l'internet le principe de la gouvernance multiacteurs, jusque là admis pour ce qui concerne **l'infrastructure du réseau global**. C'est en application de ce principe qu'a été décidée la création du Forum sur la gouvernance Internet (FGI), structure innovante de dialogue réunissant chaque année, à l'invitation du secrétaire général des Nations Unies, des gouvernements mais aussi des personnes de la société civile, du secteur privé, des acteurs techniques et des organisations internationales.

Ce **modèle de dialogue multiacteurs** initié par le FGI fait école, un nombre croissant d'acteurs prenant conscience de la nature transfrontière du réseau et des nécessaires interactions entre les régimes qui lui sont applicables. Son bien-fondé a été **réaffirmé par le G8 en mai 2011**, dans sa déclaration de Deauville. M. Hubert, désigné « *sherpa* » pour la France, a contribué à l'élaboration de ce texte, et a déploré qu'à cette occasion, aucune ligne européenne claire n'ait été communément défendue par les quatre pays européens membres du G8 (Allemagne, Italie, Royaume-Uni et France).

La voix de l'Union européenne est trop souvent inaudible dans les enceintes internationales qui traitent de l'internet. Elle est pourtant légitime, et même attendue : Mme Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL, a déploré la présence insuffisante de l'Union européenne dans les enceintes internationales de régulation du net. L'Union européenne ne propose pas les concepts, elle n'anticipe pas, si bien qu'elle laisse les Anglo-Saxons penser le numérique, souvent sous l'emprise des *lobbies*.

Mme Falque-Pierrotin a fait part à votre rapporteure du fait que **de nombreux pays, notamment en Afrique, attendent une vision européenne de la régulation numérique**, s'appuyant sur la longue tradition éthique de notre continent. Lors de son audition, Maître Alain Bensoussan a d'ailleurs fait observer que les sites révisionnistes ou racistes que l'Union européenne ne tolère pas sont partis aux États-Unis, dont la Cour suprême protège la liberté d'expression sur Internet au titre du premier amendement à la Constitution.

Sans céder à la revendication de certains pays d'une reprise en main intergouvernementale d'Internet, il faut reconnaître la responsabilité particulière des États dans la gouvernance multi-acteurs qui sied à l'internet. Il revient à l'Union européenne d'assumer ce discours, seul capable de maintenir le lien entre le système actuel de gouvernance de l'internet, largement sous tutelle américaine, et le projet de la Chine, de la Russie ou de l'Arabie Saoudite de ramener Internet dans le champ des organisations internationales traditionnelles.

Cette tension a culminé fin 2012 à Dubaï, à la Conférence mondiale sur les télécommunications internationales organisée par l'Union

internationale des télécommunications (UIT) pour procéder à la révision du règlement des télécommunications internationales (RTI).

Même si le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, a octroyé la personnalité juridique à l'Union européenne, ce qui l'autorise à devenir membre d'une organisation internationale ou à être partie à une convention internationale, la question de la représentation internationale de l'Union européenne est encore en transition : ainsi, pour le sommet de Dubaï, la Commission ne pouvait valablement représenter l'Union européenne, puisqu'elle n'est pas membre de l'UIT¹. Elle a néanmoins défendu une position commune², consistant notamment à s'opposer à toute proposition visant à élargir le champ d'action de l'UIT à des domaines tels que l'acheminement du trafic Internet et les questions relatives au contenu, et à respecter les droits de l'homme en matière de télécommunications internationales, la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

La conférence de Dubaï a finalement échoué à modifier le règlement RTI. Afin d'éviter que ne se creuse le clivage entre les États-Unis et la Chine, **l'Union européenne a un rôle à jouer pour réinventer la gouvernance multiacteurs de l'internet** : il s'agit, d'une part, de **rendre plus transparent le fonctionnement de l'ICANN**, association américaine qui gère les noms de domaine pour le web mondial et qui est un laboratoire imparfait d'un nouveau mode d'interaction entre gouvernements³, société civile, acteurs techniques et secteur privé ; d'autre part, pour ce qui concerne la gouvernance des usages de l'internet, il s'agit de défendre les instances de coopération multi-acteurs⁴ et d'y faire mieux reconnaître le rôle des gouvernements pour la défense d'une forme d'ordre public sur Internet (incluant, selon l'Union européenne, la juste rémunération de la création, souvent contestée à l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle⁵ et à l'UNESCO⁶), dans le respect de la liberté

¹ Les 27 États membres de l'Union européenne (Union européenne) sont des membres votants de l'UIT et la Commission européenne est un « membre sectoriel » de l'UIT sans droit de vote.

² Décision du 29 novembre 2012 définissant la position de l'Union européenne en vue de la révision du règlement des télécommunications internationales à adopter lors de la Conférence mondiale sur les télécommunications internationales ou au sein de ses instances préparatoires.

³ Réunis au sein d'un comité consultatif de l'ICANN, le Governmental Advisory committee (GAC).

⁴ S'il peut sembler choquant de voir le président de la République française aux côtés du PDG de Google, M. Éric Schmidt, lors de la signature de l'accord entre Google et les éditeurs français de presse le 1^{er} février 2013, c'est bien le signe que les géants du net sont désormais des rivaux pour les États : il n'y a donc pas d'autre possibilité que d'accepter la participation active de tous à la gouvernance de l'internet.

⁵ Sous l'influence des pays en développement, l'OMPI s'oriente vers une restriction de la propriété intellectuelle, en mettant en place des exceptions internationales obligatoires au droit d'auteur, alors même que l'affaiblissement du droit d'auteur risque aussi de porter atteinte à la création dans les pays du Sud et donc à la diversité culturelle.

⁶ Qui s'engage dans la promotion du libre accès (open access), même aux travaux de recherche.

d'expression. Selon M. Anthony Whelan, chef de cabinet de la commissaire européenne Mme Kroes, avec lequel votre rapporteure s'est entretenue, le Brésil et l'Inde seraient déjà susceptibles de suivre l'Union européenne en ce sens.

Il est de la responsabilité de l'Union européenne de peser pour **faire valoir cette voie étroite entre le modèle américain et l'interventionnisme** des régimes autoritaires, que l'on pourrait qualifier de « *corégulation catalysée par les États* » pour reprendre les mots de M. Joël de Rosnay. Lors de sa rencontre avec votre rapporteure, M. Silicani, président de l'ARCEP a jugé qu'il revenait à l'Union européenne d'amener les États-Unis à évoluer pour éviter une rupture avec la Chine.

Proposition n° 10 : renforcer la présence de l'Union européenne dans les instances mondiales de gouvernance de l'internet, pour y promouvoir la coopération multi-acteurs tout en reconnaissant le rôle des gouvernements pour la défense d'une forme d'ordre public sur Internet, dans le respect de la liberté d'expression.

Parallèlement, l'Union européenne doit améliorer son influence au sein des instances de normalisation, dominées par la puissance des États-Unis qui n'hésitent pas à consacrer les moyens nécessaires pour orienter les normes dans un sens favorable à leur industrie domestique.

Proposition n° 11 : renforcer la présence de l'Union européenne dans les instances mondiales de normalisation, pour y défendre les intérêts de l'industrie européenne.

2. Monétiser l'accès au marché européen : restaurer le pouvoir de l'impôt face à la mondialisation numérique

Si l'Union européenne doit mieux s'affirmer dans la gouvernance mondiale de l'internet, elle doit aussi miser sur son union dans le rapport de force qu'elle entretient avec les grandes sociétés du net. Pour reprendre l'image utilisée lors de son audition par Daniel Kaplan, délégué général de la Fondation pour l'internet nouvelle génération (FING), **l'Union européenne doit « faire le judoka »**, c'est-à-dire jouer avec la force de l'adversaire et avec celle du mouvement qui les entraîne. Effectivement, tout en échappant à l'impôt, ces géants du net captent la valeur de l'économie européenne, profitant de la qualité des réseaux télécoms européens, et collectent des données produites par l'intelligence collective des internautes européens, dont

l'instruction a progressivement été prise en charge par leur État depuis plusieurs siècles.

Plutôt que d'entreprendre des aventures solitaires vouées à l'échec, les États membres doivent trouver ensemble le moyen de monétiser l'accès au marché européen, qui compte 500 millions de consommateurs. **À l'ambition de construire un marché unique numérique, doit correspondre une régulation unifiée de cet espace économique appelant une réponse fiscale collective.** Contrairement à M. Robert Madelin, qui est à la tête de la Direction générale des réseaux de communication, contenu et technologies de la Commission européenne, votre rapporteure pense que le marché européen est trop profond pour qu'une démarche fiscale européenne fasse fuir de l'Union européenne les grandes entreprises américaines de services Internet.

En ce domaine, le premier impératif consiste, pour les États membres, à lutter ensemble contre l'évasion fiscale des acteurs numériques. Paradoxalement, en matière fiscale (comme en d'autres domaines), les États membres ne pourront **recupérer leur souveraineté qu'en la partageant** : il importe donc d'approfondir l'Europe fiscale pour éviter que certains profitent de la concurrence fiscale intra-Union européenne.

Concernant la TVA, la nécessité d'une concurrence loyale au sein du marché unique a déjà conduit à diminuer les disparités entre les régimes d'imposition indirecte des États membres. Malgré la convergence d'assiette et l'encadrement des taux¹, l'harmonisation reste incomplète, et le développement de la vente en ligne a révélé ses insuffisances : des entreprises comme Apple ou Amazon ont pu en effet s'implanter dans les États membres ayant les plus faibles taux de TVA, ce qui a entraîné une perte de recettes pour certains autres États membres. En 2008, les États se sont finalement entendus pour résoudre cette difficulté, mais seulement **à compter du 1^{er} janvier 2015**, date à laquelle les services de communications électroniques et les services fournis par voie électronique (services auxquels est assimilée la vente de biens numériques²) seront imposés dans l'État où est établi le consommateur particulier (*i.e.* non assujetti à la TVA). Ceci aura pour effet que **la TVA** sur ces services **reviendra au pays de consommation**. Les prestataires de services s'acquitteront de leurs obligations en matière de TVA dans leur État d'origine, y compris pour les services fournis dans les autres États membres, grâce à un système de « guichet unique » ; les recettes de TVA tirées de ces services seront transférées du pays où le prestataire est établi vers le pays du consommateur et les taux de TVA applicables seront ceux du pays où est établi le consommateur. Une mise en œuvre progressive du système a été négociée par les États qui perdront le plus à ce changement de règles de

¹ Prévu par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA.

² Logiciels, musique, films, jeux et autres « objets » dématérialisés...

territorialité : l'État membre d'établissement conservera une partie décroissante de la TVA perçue **jusqu'au 31 décembre 2018**¹.

Ces échéances apparaissent lointaines à l'égard de la perte de revenus que subissent chaque année les États de consommation et du défaut de compétitivité des entreprises qui ont leur siège dans les États pratiquant des taux élevés de TVA ; l'âpreté des négociations qui ont abouti au compromis de 2008 ne permet pas d'espérer une amélioration de ce calendrier si la France obtenait une réouverture des négociations. Comme se l'est demandé M. Philippe Marini, président de la Commission des finances du Sénat, lors de sa rencontre avec votre rapporteure, veut-on mettre en accusation le Luxembourg ? À tout le moins, il convient d'être vigilant sur le respect du calendrier arrêté : en effet, des difficultés techniques persistent, qui alimentent encore la discussion entre États membres sur la détermination exacte de l'État de consommation. **Il ne faudrait pas que ces considérations techniques servent d'alibi pour reporter la mise en place du nouveau système, qui a déjà trop tardé.**

Proposition n° 12 : exiger le respect absolu, par tous les États membres, du calendrier européen en matière de changement de lieu d'imposition à la TVA pour les services en ligne, afin de reterritorialiser la perception de la TVA sur le lieu de consommation de ces services.

Concernant l'impôt sur les sociétés (IS), il serait utopique d'envisager mettre fin à toute concurrence fiscale au sein de l'Union européenne, du fait de la conjugaison entre les quatre libertés internes à l'Union européenne et l'exercice de la souveraineté nationale en matière fiscale. Même le projet d'assiette commune pour les sociétés n'offre pas une perspective intéressante pour lutter contre l'évasion fiscale pratiquée par les grandes entreprises du numérique : si une assiette commune pour l'IS permettrait une plus grande transparence dans la comparaison des taux d'IS entre États membres et IS, le mode de calcul envisagé pour la base imposable n'est pas adapté à la réalité de l'économie numérique. En effet, la proposition de directive de mars 2011 concernant cette assiette commune introduit une clef de répartition des résultats nets entre États membres fondée, à part égales, sur la main d'œuvre, les immobilisations corporelles de la société et le chiffre d'affaires. Cette clef de répartition néglige les immobilisations incorporelles, qui sont précisément le biais utilisé par les entreprises numériques pour diminuer leur matière imposable. **Le projet ACCIS pourrait donc s'avérer contre-productif pour l'imposition des entreprises du numérique**, si du moins sa négociation devait aboutir.

¹ 30 % les deux premières années, puis 15 % les deux années suivantes.

Lorsqu'il a reçu votre rapporteure, le cabinet du commissaire à la fiscalité, M. Semeta, a reconnu l'impuissance de la Commission, en l'absence de compétence de l'Union européenne sur cette matière, à l'égard de l'optimisation légale à laquelle se prêtent les géants du net pour échapper à l'IS. Il ne reste donc que **deux instruments** pour espérer faire évoluer la situation: **la pression politique** entre États membres, **pour supprimer les pratiques fiscales dommageables, et une nouvelle répartition entre les États du pouvoir d'imposer** les sociétés de l'économie numérique.

Au moment de l'introduction de l'euro, les États membres sont convenus de se conformer à un **code de conduite** dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Il définit quelles mesures fiscales sont dommageables : niveau d'imposition effectif nettement inférieur au niveau général du pays concerné, facilités fiscales réservées aux non résidents, octroi d'avantages fiscaux même en l'absence de toute activité économique réelle ou encore manque de transparence des mesures fiscales. Les États doivent démanteler les pratiques identifiées comme dommageables et s'abstenir d'en instaurer de nouvelles (gel). L'application de ce code de conduite relève d'un groupe de suivi qui a d'ores et déjà permis d'identifier plus de 120 régimes dommageables, lesquels ont été progressivement démantelés. Mais les résultats de ce groupe, sans être négligeables, restent limités en raison de la nature même du code de conduite : ainsi, comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion fiscale dans son rapport de juillet 2012, la focalisation du groupe sur les mesures fiscales propres à chaque État membre **ne lui permet pas d'appréhender les cas de non imposition résultant du jeu des conventions internationales**. Ainsi, il n'a aucune prise sur le système exploité par Google, dit du *Double Irish* et du *Dutch sandwich* et produit par la combinaison de conventions bilatérales : certains **États européens « tunnels »** permettent effectivement aux redevances de transiter sur leur territoire pour repartir en franchise d'impôt. Surtout, le mode de fonctionnement du groupe Code de conduite, qui repose sur une pression sur les États membres et un suivi de leur législation, présente des limites intrinsèques propres à tout processus de *soft law* dépourvu d'obligations sanctionnées.

Seule une pression politique conjuguée des États membres sur ceux d'entre eux qui sont complices de l'érosion de l'IS dans le secteur numérique pourrait faire évoluer les choses. Dans le plan de lutte contre la planification fiscale agressive, qu'elle a présenté en décembre 2012, la Commission européenne n'a pu qu'appeler les 27 à donner un nouvel élan aux travaux qu'ils mènent dans le cadre du code de conduite.

Proposition n° 13 : en application du code de conduite que les États membres se sont fixés, exercer une pression conjointe des grands États membres victimes de l’optimisation fiscale des multinationales du numérique sur les États membres complices de cette situation.

Le second levier d’action consiste à **revoir les modalités de répartition entre États du pouvoir d’imposer** les sociétés pour mieux appréhender l’économie numérique, dans laquelle la notion d’installation fixe d’affaires ou « *d’établissement stable* » n’est plus pertinente pour caractériser le lieu à partir duquel la substance de l’activité économique est réellement exercée (cf. *supra*). Comme le souligne le rapport de MM. Colin et Collin sur la fiscalité du numérique, les données collectées sur le territoire d’un État ne sauraient, en l’état actuel du droit, constituer un établissement stable conférant à cet État le droit d’imposer la société collectant ces données. Il s’agirait donc **d’introduire la notion d’établissement stable virtuel** : selon la définition proposée par MM. Colin et Collin, « *une entreprise qui fournit une prestation sur le territoire d’un État au moyen de données issues du suivi régulier et systématique des internautes sur le territoire de cet État doit être regardée comme y disposant d’un établissement stable virtuel* ».

Mais, une fois acquis le droit d’imposer, il conviendrait aussi d’assurer que les bénéfices déclarés sur le territoire abritant un établissement stable virtuel ne soient pas minimisés grâce aux prix de transfert, et particulièrement par le biais de la rémunération des actifs incorporels (logiciel, algorithme, marque...) localisés dans des États à fiscalité privilégiée. Ceci implique de **valoriser l’activité des utilisateurs des services proposés par l’entreprise numérique sur le territoire abritant l’établissement stable virtuel** : pour cela, la capacité de mobilisation d’utilisateurs sur un territoire donné doit être considérée comme un actif rattaché à ce territoire et la contribution de cet actif aux bénéfices doit être rémunérée à sa juste valeur¹. Des principes devraient être formulés en ce sens au niveau international pour déterminer comment calculer cette valeur.

Cette double approche permettra de valoriser justement l’activité des multinationales numériques sur le territoire où résident leurs utilisateurs ; sa généralisation à l’ensemble de l’économie numérique **implique une modification du droit fiscal international**. Des négociations au sein de l’OCDE permettraient de réformer le modèle international de convention fiscale. Déjà mobilisée, l’OCDE a remis au G20, réuni à Moscou le 16 février

¹ Le rapport de MM. Colin et Collin sur la fiscalité du numérique (page 86) évoque l’idée de Paul Singh, dirigeant d’un fonds d’amorçage, selon laquelle la « traction », entendue comme l’accroissement du nombre d’utilisateurs mais aussi de l’intensité de l’utilisation, d’une application serait la nouvelle propriété intellectuelle.

2013, un rapport¹ pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*base erosion and profit shifting*). Trois des quatre² membres européens du G20 (France, Allemagne, Royaume-Uni) ont apporté leur soutien à cette initiative, soutenus aussi par la Russie qui préside le G20 actuellement. L'OCDE a promis de préparer, d'ici l'été, un plan d'action ambitieux pour revoir les normes internationales d'imposition inadaptées à la mondialisation et au développement de l'économie numérique. L'impulsion du G20, qui réunit de nombreux pays industrialisés eux aussi victimes des stratégies d'optimisation, est essentielle pour dépasser la résistance des États européens qui, tels le Luxembourg ou l'Irlande, n'ont rien à gagner d'une telle réforme des règles d'imposition. Le sujet pourrait aussi figurer parmi les priorités du G8, sous présidence britannique, au second semestre de cette année.

Cette démarche internationale est prometteuse, d'autant qu'aucun gouvernement ne peut régler seul la question de l'érosion de sa base fiscale due au développement et au caractère mondial de l'économie numérique. Si l'Union européenne n'est pas en mesure d'être le fer de lance d'une telle réforme, en raison de l'opposition de plusieurs de ses membres, il importe que ses membres les plus influents continuent de porter le sujet dans les enceintes internationales.

Proposition n° 14 : miser sur la mobilisation de grands pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni) au G8 et au G20 pour faire avancer la révision internationale du modèle OCDE de convention fiscale qui permettra d'imposer les multinationales de l'économie numérique en proportion de leur activité sur le territoire où résident leurs utilisateurs.

Si cette stratégie mondiale est seule à même d'endiguer durablement l'érosion fiscale dans les États de consommation du numérique, la réflexion nationale continue d'avancer.

C'est notre collègue M. Philippe Marini, alors rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, qui a ouvert le débat en 2010 sur les modalités de la nécessaire adaptation de la fiscalité en réponse à l'impact du développement du commerce électronique sur les finances publiques. La réflexion s'est poursuivie au Sénat, notamment à l'occasion de tables rondes organisées au Sénat, l'une en mai 2011 par la commission des finances du Sénat, la seconde en janvier 2012 par votre rapporteure, en sa qualité de présidente du groupe d'études Médias et nouvelles technologies. Après avoir initié une première taxe sur l'achat de services de publicité en ligne dans le cadre de la loi de finances pour 2011, taxe finalement supprimée par la loi de

¹ <http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>

² Le quatrième étant l'Italie.

finances rectificative du 29 juillet 2011 en raison de sa probable répercussion sur les PME françaises, **M. Philippe Marini**, devenu président de la commission des finances du Sénat, **a présenté en juin 2012 une feuille de route pour une fiscalité numérique neutre et équitable**. Le très grand mérite de cette proposition de fiscalité nationale a été souligné par Philippe Marini lui-même dans son rapport : *« une telle initiative ouvre un débat et révèle la carence d'une véritable stratégie numérique au plan européen »*.

Cette feuille de route comprend notamment une proposition de loi comportant **deux volets** :

– d'une part, **un volet procédural mettant en œuvre une obligation de déclaration d'activité**, le cas échéant au moyen d'un référent fiscal, par les acteurs de services en ligne basés à l'étranger à partir de certains seuils d'activités, sur le modèle procédural de l'agrément accordé aux sites de jeux en ligne mais en respectant les principes de non discrimination et de proportionnalité ;

– d'autre part, **un volet fiscal comportant**, au nom de la neutralité fiscale entre les supports physique et électronique, **deux taxes** : la première, transposant à Internet l'actuelle **taxe sur la publicité** diffusée sur la radio et la télévision, frapperait les régies publicitaires sur Internet établies en France comme à l'étranger, selon un taux progressif en fonction de leur chiffre d'affaires dès lors qu'il dépasse 20 millions d'euros ; la seconde frapperait à un taux de 0,25 % le chiffre d'affaires du vendeur professionnel en ligne au consommateur final électronique quand il dépasse 460 000 euros (cette **Tascoé** serait la transposition au commerce électronique de la taxe frappant les surfaces commerciales, la Tascom). Un dispositif de déductibilité est prévu pour les commerçants utilisant les deux canaux de commercialisation, dans la limite de 50 % du montant de la Tascoé. Le rendement attendu de la première taxe serait de 20 millions d'euros, celui de la seconde de 100 millions dès 2013.

La proposition de loi déposée par le président Marini a commencé d'être examinée en séance publique au Sénat le 31 janvier 2013 : le rapporteur de la Commission des finances a demandé le renvoi du texte en commission des finances car le débat a été enrichi par la publication, intervenue quelques jours avant, du **rapport sur la fiscalité numérique** que le Gouvernement avait demandé à MM. Colin et Collin. Ce rapport, insistant sur la nécessité stratégique d'une révision mondiale de la répartition du droit d'imposer entre États, **proposait aussi une piste nationale**, afin d'accumuler du « *capital de négociation* » : constatant que l'exploitation des données collectées représente le point commun à toute l'économie numérique, les auteurs préconisent la mise en place d'une **fiscalité incitative fondée sur l'exploitation par les entreprises des données qu'elles collectent via un suivi régulier et**

systématique de l'activité des utilisateurs de leurs applications. Cette imposition fonctionnerait selon un tarif unitaire par utilisateur suivi : plus le redevable adopte un comportement vertueux (c'est-à-dire conforme à des objectifs d'intérêt général à préciser) en matière de traitement des données collectées, moins le tarif est élevé. Cet impôt serait établi sur une double base déclarative, à la fois pour le volume de données collectées et pour la qualification de son comportement à l'égard de ses données (par le moyen d'audits externes). Il permettrait somme toute de valoriser le « travail gratuit » que fournissent les internautes, soit à leur insu, soit par leur contribution volontaire.

Finalement, les solutions préconisées par le président Marini et MM. Colin et Collin peuvent prêter le flanc à des **critiques communes** : le **rendement** attendu de la taxe sur la publicité ou de la taxe sur les données serait trop **faible** pour contribuer sensiblement au financement de la couverture numérique des territoires et à celui de la création. Et, **au plan procédural, les taxes envisagées soulèvent les mêmes incertitudes**, leur rendement dépendant de la bonne volonté des redevables ou des pays où ils sont établis.

Concernant les propositions du président Marini, le risque majeur est **que ces taxes nationales soient in fine répercutées** sur les acteurs français, en raison du pouvoir de marché qu'ont acquis les géants du numérique. Le Gouvernement a en outre soulevé le **risque d'incompatibilité avec le droit communautaire du dispositif de Tascoé** proposé, qui crée une différence de traitement entre les non-résidents et les résidents, ces derniers pouvant déduire la Tascoé de la Tascom. Il estime en outre que l'introduction d'une telle taxe découragerait la nécessaire transition technologique des acteurs de la vente à distance.

Quant à la proposition originale faite par MM. Colin et Collin, il lui est reproché son **imprécision** quant à la définition de l'assiette taxable et des redevables. Cette imprécision la rend difficilement comparable aux propositions du président Marini, déjà finalisées. Enfin, en voulant utiliser la fiscalité pour améliorer les modalités de traitement des données et favoriser notamment leur restitution, le schéma imaginé par MM. Colin et Collin risque d'aboutir paradoxalement à **une intensification de l'utilisation des données** par l'apparition d'une forme de marché secondaire des données.

Les autres pistes évoquées par le Gouvernement français ne sont pas exemptes de critiques : la taxe au clic, qui peinerait à frapper certains modèles d'affaires, comme celui de Skype, mais dont la simplicité conceptuelle est tentante ; **l'idée d'un droit d'octroi numérique**, c'est-à-dire d'une taxe en fonction de la bande passante utilisée, présente aussi des inconvénients. Plusieurs fournisseurs d'accès à Internet (Orange et Free

notamment) ont défendu cette idée devant votre rapporteure. Outre le fait que l'instauration d'une telle taxe présenterait l'inconvénient de faire des fournisseurs d'accès à Internet des percepteurs dotés d'un pouvoir de contrainte, elle risque de frapper les fournisseurs de contenus et d'applications les plus consommateurs de bande passante (du fait des contenus audiovisuels, notamment en haute définition) mais pas nécessairement ceux qui tirent le plus grand bénéfice de leur usage de bande passante (e-commerce ou réseaux sociaux seraient peu affectés). Dans son rapport sur la neutralité de l'internet publié en septembre 2012, l'ARCEP fait aussi observer le risque de discrimination entre fournisseurs de contenus et d'applications (FCA) qu'emporterait la généralisation de l'interconnexion payante, notamment si les plus grands FCA usaient de leur pouvoir de marché pour éviter le paiement qui s'imposeraient aux plus petits FCA, incapables de négocier. L'IDATE, par la voix de M. Yves Gassot, son directeur général, suggère pour sa part que les opérateurs de réseaux rémunèrent leurs investissements en pratiquant une différenciation tarifaire en fonction de différences objectives de vitesse, de qualité ou de maintenance du service proposé. Mais la mise en œuvre d'une telle stratégie tarifaire n'épuise pas la question de la taxation des FCA.

Il paraît donc compliqué de légiférer utilement au plan national, notamment au vu du risque de délocalisation des entreprises numériques. Une **initiative européenne**, qui limiterait ce risque, semble **également difficile** à envisager : d'une part, les contacts que votre rapporteure a eus avec le cabinet du commissaire Semeta laissent entendre que **la Commission ne s'estime pas compétente** pour initier une proposition en la matière, même si l'article 115 du TFUE permet au Conseil d'adopter « *des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur* »; d'autre part, la **règle de l'unanimité** qui prévaut en matière fiscale rend hypothétique la création d'un impôt numérique commun aux 27. Néanmoins, même si elle est tardive et progressive, la réforme intervenue sur les règles de territorialité de la TVA applicable aux services en lignes a montré la capacité des États à s'entendre à l'unanimité en présence d'enjeux majeurs. En tout état de cause, **on pourrait** aussi **imaginer**, pour dépasser l'opposition prévisible de certains États, recourir à **la procédure de coopération renforcée**, que prévoit le traité sur l'Union européenne (titre IV) : c'est cette procédure, à laquelle doit participer un minimum de neuf États, qui est aujourd'hui utilisée pour faire advenir une taxe européenne sur les transactions financières, laquelle tend à adresser des problématiques analogues (contournement de territorialité, mobilité du capital, risque d'externalités négatives) et pourrait pareillement devenir une ressource propre du budget de l'Union européenne.

Si une telle fiscalité numérique européenne était proposée, elle devrait respecter quelques principes, dont certains ont été opportunément

identifiés par le rapport Colin et Collin : être neutre à l'égard des différents modèles d'affaires de l'économie numérique (à cet égard, les données apparaissent comme les intrants de diverses chaînes de productions) ; viser une matière imposable qui soit au cœur de l'économie numérique et non délocalisable (les réseaux ou les données sont les points technologiques fixes de l'économie numérique) ; ne pas entraver le développement de l'économie numérique et l'innovation (on rappellera à ce sujet que les États-Unis vivent toujours sous l'empire de l'internet *Tax freedom act* qui interdit depuis 1998 la taxation des activités numériques afin de ne pas entraver leur développement) ; enfin, contribuer au financement des réseaux européens de nouvelle génération et à celui de la création de contenus.

Une possibilité serait d'appréhender les flux de données sortant du territoire européen, en introduisant une forme de douane européenne pour les données collectées par les entreprises non européennes auprès des internautes français. Néanmoins, le volume de données n'étant pas corrélé au caractère profitable du service, il conviendrait d'effectuer un tri pour identifier les données personnelles sortantes au sein des flux sortants. Cette proposition iconoclaste, que M. Bellanger, PDG du groupe Skyrock, a soutenue devant votre rapporteure, nécessiterait la mise en place d'une procédure de *Deep packet inspection* (DPI) qui risque d'être perçue comme une intrusion des pouvoirs publics dans l'analyse du contenu des échanges et qui remet en cause le principe de neutralité de l'internet. À cet égard, la députée européenne Mme Marielle Gallo a insisté auprès de votre rapporteure sur l'hostilité qu'entretiennent les pays d'Europe de l'Est, du fait de leur histoire, à l'égard de toute régulation de l'internet ; elle a rappelé à ce propos l'intrusion du mouvement « *hacktiviste* » Anonymous au parlement polonais en janvier 2012.

Dans l'idéal, si l'Union européenne parvenait à mettre au point une fiscalité unique pour l'économie numérique, votre rapporteure juge que cette fiscalité devrait être affectée et permettre de couvrir le financement des réseaux de nouvelle génération (pour apporter le très haut débit par voie fixe ou mobile dans des zones où les opérateurs n'y auront pas intérêt) ainsi que celui de la création.

Proposition n° 15 : inviter la Commission européenne à proposer la création d'un impôt numérique européen destiné à contribuer au financement des réseaux de nouvelle génération et à celui de la création, neutre à l'égard des modèles d'affaires, visant une matière imposable qui soit au cœur de l'économie numérique et non délocalisable et enfin propice au développement du numérique et à l'innovation.

Ainsi, à terme, il deviendrait possible de revoir l'opportunité des taxes existantes qui peinent à s'adapter à l'heure numérique mais

auxquelles sont légitimement attachés les producteurs de contenu, à défaut d'autre mode de financement de la création. Ainsi, plusieurs taxes françaises actuellement en souffrance ne semblent pas en mesure de relever le défi que l'économie numérique représente pour la fiscalité : ainsi, **la taxe sur les services de télévision** (TST), qui ne visait en 1986 que les éditeurs de tels services s'applique depuis 2008 aux distributeurs de services de télévision (et de vidéo à la demande)¹. Cette taxe n'est exigible qu'auprès des opérateurs ayant leur siège ou un établissement stable sur le sol français. Ainsi, les nouveaux acteurs du marché de la télévision qui diffusent des vidéos par Internet (iTunes, Amazon ou Google) ne sont pas redevables de cette taxe. Malgré tout, la filière du cinéma, qui a fait part de son inquiétude compréhensible à votre rapporteure, tient à trouver avec la Commission européenne le moyen de reconduire la taxe, que la Commission européenne juge en l'état contraire à l'article 12 de la directive « autorisation » du 7 mars 2002² qui interdit toute taxe administrative sur les opérateurs de réseaux et de services de communications électroniques, sauf destinée à couvrir les coûts administratifs de gestion de ce secteur.

La taxe sur les services de télévision

Cette taxe a été mise en place en 1986 et ne visait, à l'origine, que les éditeurs de services de télévision. Depuis le 1er janvier 2008, en application de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007, les éditeurs de services de télévision quel que soit leur réseau de diffusion d'une part, et les distributeurs de services de télévision quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé d'autre part, qui ont le siège de leur activité ou un établissement stable en France à partir duquel le service est rendu, sont redevables de la taxe sur les services de télévision (TST). La Commission européenne a approuvé, en 2007, l'extension aux distributeurs de services de télévision du dispositif qui s'appliquait auparavant aux seuls éditeurs de service de télévision.

Cette taxe est perçue par le CNC (Centre national de la cinématographie et de l'image animée). Ce dernier perçoit trois taxes affectées à son financement : le Centre recouvre directement deux des trois taxes, la taxe spéciale additionnelle (TSA) depuis le 1^{er} janvier 2007 et la taxe sur les services de télévision (TST) depuis le 1^{er} janvier 2010, la troisième étant la taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande.

La TST est codifiée aux articles L. 115-6 et L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée). Seule la part « distributeur » est affectée au CNC.

La taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D) avait, à l'origine en 2008, pour assiette 90 % du montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision. À cette assiette était appliqué un barème de neuf tranches, avec une franchise de 10 millions d'euros.

¹ Le produit de cette taxe, la TST-Distributeurs, est affecté au Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) pour alimenter le compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP).

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0021:0021:FR:PDF>

Les offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à Internet (FAI), c'est-à-dire associant services de télévision, accès à Internet et téléphonie, étaient soumises à la TST-D. Cependant, dans ce cas particulier, la taxe était assise sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision. Cette part était forfaitairement fixée à 50 % du prix global de l'offre composite, par décalque du régime de TVA à taux réduit applicable à ces mêmes offres. Une réduction de 10 % était opérée sur cette assiette forfaitaire, qui portait son montant exact à 45 % du prix de l'offre composite.

Deux lois sont venues modifier l'assiette : dans un premier temps, la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et dans un second temps, la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La loi de finances pour 2011 a supprimé le taux réduit de TVA applicable à 50 % du prix des offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à Internet, le taux réduit ne devant plus alors s'appliquer qu'aux seuls services de télévision acquis en supplément par l'abonné. Par coordination, elle a également prévu l'assujettissement des FAI (fournisseur d'accès à Internet) à la TST sur la totalité du prix de l'offre composite, moyennant une réduction de 55 % opérée sur l'assiette. Cette modification était neutre en termes de pression fiscale.

Par la suite, compte tenu de certaines pratiques d'optimisation fiscale constatées en 2011, l'article 20 de la loi de finances pour 2012 a de nouveau modifié l'assiette de la TST-D.

Un opérateur important se livrait en effet à une pratique d'optimisation fiscale consistant à dégroupier ses offres composites. Cet opérateur proposait une offre sans services de télévision (donc hors assiette de la TST-D) et un accès au service de télévision en supplément (donc inclus dans l'assiette de la TST-D), pour un montant très modique (1,99 euro par mois). Cette pratique permettait de réduire considérablement l'assiette de la TST-D, et de minimiser le chiffre d'affaires au titre des services de télévision afin, par conséquent, de profiter des tranches les plus basses du barème progressif.

Afin de sécuriser le produit de la taxe, l'article 20 de la loi de finances pour 2012 a donc assimilé à des distributeurs de services de télévision tout fournisseur d'accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision.

Ainsi, l'assiette de la TST comprend, outre les abonnements acquittés en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, les abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération des offres, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision. Il est enfin précisé que les abonnements professionnels ne sont pas concernés.

L'article 20 de la loi de finances pour 2012 a également simplifié et allégé le barème de la TST-D, réduisant le nombre de tranches à 4 et plafonnant son taux maximal à 3,5 % au lieu de 4,5 %, le taux minimal s'appliquant jusqu'à 250 millions d'euros de chiffres d'affaires et non plus jusqu'à 75 millions d'euros.

Au niveau de l'Union Européenne, les modifications de la TST-D envisagées en loi de finances pour 2012 ont été notifiées à la Commission européenne dès le 26 octobre 2011. En effet, en tant que taxe affectée à un régime d'aides (le régime d'aides au cinéma et à l'audiovisuel), la TST et chacune de ses modifications doivent être notifiées à la Commission européenne. Ce contrôle va, en pratique, au-delà de la seule vérification de la conformité du dispositif à la réglementation sur les aides d'État. La Commission s'assure, notamment, de la conformité des décisions notifiées avec la directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques. La directive, interdit, entre autres, de taxer des fournisseurs d'accès à Internet pour financer d'autres activités. Selon l'article 12 de la directive, les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau ne peuvent être instituées que pour couvrir les coûts d'administration du secteur.

La Commission européenne a rejeté le projet de réforme de l'assiette de la taxe introduit par la loi de finance pour 2012, en juin 2012, amenant la Ministre de la culture à retirer le texte et à en présenter un autre.

Le gouvernement français est attaché à une taxation en proportion du chiffre d'affaires de l'ensemble des modes de distribution des services de télévision. Cette taxation proportionnelle est l'enjeu des discussions entre la Commission et le gouvernement. Les discussions se poursuivent actuellement.

Le développement du numérique fragilise aussi le mécanisme de rémunération pour copie privée : cette rémunération est prélevée à l'achat de tout appareil permettant de stocker des œuvres sous format numérique, en réparation du préjudice que l'exception pour copie privée représente pour l'auteur à l'égard de son droit exclusif d'autoriser l'exploitation de son œuvre. Tous secteurs confondus, le produit de la rémunération pour copie privée (RCP) s'élève en France à près de 200 millions d'euros dont 25 % sont affectés à des aides à la création, à la diffusion et à la formation des artistes ; dans toute l'Union européenne, les redevances pour copie privée s'élèvent à 600 millions d'euros. Les ayant-droits y sont donc très attachés, mais ce **système**, conçu du temps des supports analogiques, est largement **contesté aujourd'hui, à la fois au niveau national** (les industriels contestant le mode de gouvernance du système, reposant sur une commission tripartite, et le niveau de la rémunération en question) **et au niveau européen** (du fait des disparités fortes entre États membres, la France se distinguant par 22 barèmes, nettement plus élevés que chez ses partenaires européens). En outre, la RCP, perçue en contrepartie de la possibilité de copier des fichiers sur des supports physiques, paraît mal adaptée au développement du *cloud computing* permettant un accès à distance : dans un avis rendu le 23 octobre 2012, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) propose que le dispositif s'étende à une partie des services de *cloud*, ceux permettant la synchronisation, *via* le nuage, de contenus licitement acquis, synchronisation dont les effets sont analogues aux méthodes de synchronisation préexistantes dans un environnement matériel personnel, lesquelles relèvent de l'exception de copie privée. Comme l'a fait observer à votre rapporteure M. Pierre-

François Racine, président du CSPLA, l'extension au *cloud* du régime de la copie privée présenterait l'avantage de territorialiser les recettes nées de l'usage de cette technologie de délocalisation.

Mais, en tout état de cause, les nouveaux usages de *streaming*, de téléchargement ou d'accès en ligne aux œuvres échappent au régime de copie privée et fragilisent un système qui, en plus, apparaît difficilement compatible avec le fonctionnement du marché intérieur. C'est pourquoi M. Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur, a confié en novembre 2011 une mission de médiation à M. Antonio Vitorino, ancien commissaire européen, pour envisager **l'avenir du régime de la copie privée, qui se joue nécessairement à l'échelon européen**. Ce dernier a rendu son rapport¹ le 31 janvier 2013 : il appelle à harmoniser les systèmes de copie privée à travers l'Union européenne, tout en jugeant que ce régime est appelé à disparaître du fait du développement des services en ligne qui sont autorisés dans le cadre de licences couvrant non seulement l'achat d'une copie mais également toutes les copies subséquentes qui peuvent être effectuées sur les différents appareils dont dispose le public. Les auteurs et les artistes-interprètes, réunis au sein de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), ont aussitôt fait part de leur inquiétude, estimant que le produit de telles licences bénéficie exclusivement aux producteurs.

Comme le relève le rapport d'étape de la Commission Lescure, tous ces dispositifs existants se concentrent sur les acteurs les plus faciles à appréhender : les fabricants ou importateurs de matériels (RCP) et les FAI (TST-D). Les autres acteurs (éditeurs de services en ligne, hébergeurs de contenus...) restent largement ignorés de ces mécanismes. Or **les règles de territorialité exposent ces mécanismes à la même érosion** que celle que subit l'impôt sur les sociétés.

C'est pourquoi l'axe stratégique en matière de fiscalité numérique consiste à repenser la répartition mondiale du droit à imposer de chaque État, en définissant la notion d'établissement virtuel stable et en donnant toute leur valeur aux actifs incorporels.

3. Donner à l'Union européenne et aux internautes européens les moyens de mieux maîtriser les données personnelles

L'adoption d'un règlement européen unique pour la protection des données personnelles, déjà évoqué plus haut, constitue l'instrument majeur de

¹ Disponible seulement en anglais :
http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/levy_reform/130131_levies-vitorino-recommendations_en.pdf

reconquête, grâce à l'unité européenne, d'une forme de souveraineté de l'Union européenne sur ses données.

Plusieurs interrogations demeurent néanmoins. À commencer par le flou qui demeure sur certains points du projet de règlement : en effet, la **proposition de règlement renvoie plus de 40 fois à des actes délégués ou des actes d'exécution**, qu'il revient à la Commission européenne d'adopter pour compléter le texte. Le nombre et l'importance de ces renvois, concernant par exemple la définition exacte du droit à l'oubli, ont été dénoncés par de nombreux interlocuteurs de votre rapporteure. Il est préoccupant que le dispositif proposé reste ainsi incomplet et que sa finition ne soit pas débattue par les législateurs européen ou nationaux, alors même que le texte sera d'application directe. Il importe donc de réduire au minimum les renvois qu'opère le projet à de telles décisions relevant de la seule Commission.

Il reste aussi à **préciser le concept prometteur de *privacy by design*** pour le rendre opérationnel (cf. *supra*) et intégrer la protection des données dès la conception des futures innovations numériques. Concernant le *cloud* et les incertitudes qu'il crée à l'égard de la protection des données, il revient à l'Union européenne de jouer un rôle d'influence dans les enceintes internationales de normalisation ou de *soft law*, comme le *Cloud Security Alliance* (CSA) qui réunit des sociétés cherchant à promouvoir les meilleurs pratiques en matière de sécurité dans les services de *cloud computing*.

Proposition n° 16 : promouvoir la sécurité des données dans les enceintes de *soft law*, à la fois pour les services d'informatique en nuage et pour les futurs objets communicants susceptibles de se conformer au concept de *privacy by design*.

Il convient aussi de **veiller aux impacts concurrentiels de la protection de la vie privée des internautes** : d'une part, un excès de rigidité en cette matière risque de priver certains acteurs économiques traditionnels de leviers importants pour accompagner leur développement. L'équilibre de la directive de 1995 doit être gardé : ainsi, il est justifié d'appliquer un traitement différent au **marketing direct par courrier** traditionnel et au *marketing* en ligne, dans la mesure où le coût et la facilité de mise en œuvre de ces deux modes de prospection ne sont pas comparables. Comme dans la directive en vigueur, le *marketing* direct, qui consiste en courriers publicitaires adressés personnellement à des consommateurs potentiels, doit conserver le bénéfice du régime de l'*opt out* (le destinataire pouvant s'opposer à l'utilisation de ses données à des fins de prospection), ce qui permettra aux opérateurs de services postaux de ne pas voir encore s'accélérer la chute du chiffre d'affaires du courrier et aux opérateurs de presse de solliciter leurs clients habituels pour renouveler leur abonnement, ce que M. Arnaud Decker, secrétaire général de

Lagardère Active, a signalé à votre rapporteur comme essentiel, tant l'abonnement soutient le chiffre d'affaires de la presse. D'autre part, le respect formel des préconisations des autorités de protection des données ne suffit pas toujours à garantir la maîtrise, par les internautes européens, de leurs données personnelles. Ainsi, comme l'a rappelé à votre rapporteure, M. Marc Mossé, directeur des affaires juridiques et publiques, l'inclusion par Microsoft dans la dernière version de son navigateur *Internet 10* d'une fonctionnalité par défaut, « *do not track* », qui évite à l'internaute d'être suivi lors de sa navigation et donc lui épargne des publicités ciblées, a pu être citée en exemple et même soutenue par la Commission européenne¹; pourtant, le caractère vertueux de ce dispositif est contesté par certains publicitaires, qui perçoivent son activation par défaut comme un verrouillage du marché publicitaire par un acteur qui dispose des données à la source et pourrait développer sa propre régie publicitaire. L'internaute ne serait alors pas nécessairement mieux protégé, seulement son suivi relèverait d'une seule régie publicitaire au lieu de plusieurs. Il importe donc de **ne pas aborder la sécurisation de la vie privée sous le seul angle juridique, tant les données sont devenues un enjeu concurrentiel.**

La question fondamentale que ne résout pas la proposition de règlement de la Commission européenne sur la protection des données reste la juridiction extensive de l'administration américaine : ce sujet, sur lequel les autorités nationales de régulation ont déjà porté l'attention (cf. *supra*) mérite un débat politique. L'accord négocié entre les États-Unis et l'Union européenne, dit « *Safe Harbor* », censé assurer un niveau adéquat de protection des données européennes par les autorités américaines a été réduit à néant par l'adoption des dernières lois américaines amendant le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA).

Votre rapporteure juge donc primordial de **mieux encadrer le transfert de données hors de l'Union européenne**, sur requête d'une autorité administrative ou judiciaire d'un pays tiers : le règlement européen en cours d'élaboration doit interdire ce type de transfert de données, sauf autorisation expresse par un accord international, stipulation dans un traité d'assistance juridique mutuelle ou approbation par une autorité de supervision. Parallèlement, l'Union européenne pourrait engager la négociation d'un accord avec les États-Unis qui garantirait aux citoyens européens une protection de leurs données personnelles requises par les autorités américaines équivalente à celle dont bénéficient les données de citoyens américains dans l'Union européenne, au titre de la Charte européenne des droits fondamentaux.

¹ Un standard est en cours d'élaboration par le World Wide Web Consortium (W3C). La fonctionnalité existe aussi sur le navigateur Firefox de Mozilla mais nécessite un paramétrage manuel et le navigateur Chrome de Google vient tout juste d'ajouter la fonctionnalité.

Proposition n° 17 : interdire, dans le futur règlement européen sur la protection des données, le transfert de données hors de l'Union européenne, sur requête d'une autorité administrative ou judiciaire d'un pays tiers, sauf autorisation expresse, et négocier parallèlement un accord Union européenne / États-Unis garantissant aux citoyens européens une protection de leurs données personnelles requises par les autorités américaines conforme à la Charte européenne des droits fondamentaux.

À terme, un débat politique devrait se tenir dans les instances mondiales de gouvernance de l'internet sur ce sujet de l'extraterritorialité juridique, afin d'examiner s'il ne serait pas opportun de défendre le critère de résidence de l'internaute pour la protection des droits, sans négliger la complexité qui en résulterait pour les acteurs de l'économie numérique.

Votre rapporteure s'est par ailleurs interrogée sur la nécessité de compléter le règlement en cours d'adoption sur la protection des données par un texte européen de valeur supérieure qui formaliserait les droits et libertés des internautes, dans la lignée de l'*Habeas Corpus* et parallèlement à l'élaboration, annoncée début 2012 par le président Obama, d'un *Digital Bill of rights* pour les États-Unis. Maître Alain Bensoussan s'est notamment fait l'avocat auprès de votre rapporteure de l'adoption d'un tel texte.

La Commission européenne a précisément publié en octobre 2012 un Code des droits en ligne dans l'Union européenne¹ : il s'agit en fait d'une compilation de l'ensemble des droits et principes fondamentaux inscrits dans la législation européenne (service universel, caractère neutre et ouvert de l'internet...), qui protègent les citoyens lors de l'accès à des réseaux et services en ligne et durant l'utilisation de ces derniers. Ce code ne crée pas de droits nouveaux mais permet de faire connaître aux internautes l'ensemble des règles existantes qui les protègent. Sa portée est donc plutôt pratique. Mais il rappelle aussi (en son chapitre 2) que les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques, garantis à la fois par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes généraux du droit de l'Union européenne, doivent aussi être respectés en ligne : droit à la dignité humaine, respect de la vie privée et familiale, protection des données à caractère personnel, liberté d'expression, liberté des médias et pluralisme, droit de propriété et protection de la propriété intellectuelle, respect de la diversité culturelle, intérêt supérieur de l'enfant...

¹ <http://bookshop.europa.eu/fr/code-des-droits-en-ligne-dans-l-ue-pbKK3112155/?CatalogCategoryID=zQoKABstlL0AAAEjCpEY4e5L>

Il n'apparaît donc **pas nécessaire** à votre rapporteure **de rajouter des normes aux textes existants qui apportent déjà toutes les garanties nécessaires** aux Européens, dans le monde physique comme numérique¹.

Elle s'est aussi interrogée sur l'opportunité de créer un nouveau droit de propriété de l'individu sur ses données personnelles, droit qu'un réseau social comme Facebook a *de facto* créé en s'octroyant dessus une licence non exclusive. Sur cette question, les auditions auxquelles a procédé votre rapporteure l'ont également conduite à rester prudente : outre le fait que la création d'un tel droit soulèverait des difficultés juridiques, dès lors que des licences seraient accordées conformément à des droits différents selon l'État dont relève l'internaute, la création d'un tel droit met en cause le principe selon lequel les données personnelles sont par nature inaliénables car inséparables de la personne elle-même, même si la loi prévoit certaines modulations. Ainsi, tant la CNIL que le Contrôleur européen de la protection des données ont sensibilisé votre rapporteure au risque que, paradoxalement, la création d'un droit de propriété sur les données pourrait contribuer à leur mercantilisation et à leur diffusion, la contractualisation du droit à la protection des données rendant plus facile un renoncement à certains droits. Dans le rapport (déjà cité) qu'il a présenté en 2009 au nom de la commission des lois avec la sénatrice Mme Escoffier, notre collègue Yves Détraigne avait déjà qualifié la notion de droit de propriété sur les données personnelles de « *fausse bonne idée* ».

À cet égard, votre rapporteure a été éclairée par le parallèle établi par M. Pierre Collin, conseiller d'État coauteur du rapport déjà cité sur la fiscalité numérique, entre sa proposition de fiscalité sur les données et la fiscalité environnementale, qui taxe le droit de prélever une ressource rare qui ne s'achète pas : l'air.

En revanche, afin de renforcer plus concrètement la protection des données européennes, votre rapporteure se félicite de **l'action unie** que, de manière inédite, ont récemment entreprise les autorités **nationales de protection des données** à l'égard de Google (cf. *supra*). L'union fait la force. Dans le même esprit, il apparaît à votre rapporteure qu'un outil efficace permettant aux Européens de défendre leurs données personnelles serait de **promouvoir la possibilité d'actions collectives de consommateurs** pour dénoncer l'opacité, la complexité et la variabilité des conditions générales d'utilisation de certains services en ligne (comme montré *supra*).

¹ Le député européen Christian Engström, membre du parti pirate suédois, travaille pour sa part à l'élaboration d'un Internet bill of rights reflétant une vision radicalement ouverte de l'internet : <http://internetbillofrights.wordpress.com/>

Le livre vert¹ que la Commission européenne a publié en 2008 sur les recours collectifs pour les consommateurs a été suivi par l'organisation d'une consultation en 2011. En janvier 2012, sur le rapport du député européen allemand M. Klaus-Heiner Lehne, le Parlement européen a adopté une résolution² envisageant l'introduction de recours collectifs pour les préjudices mineurs (moins de 2 000 €) mais touchant un grand nombre de consommateurs, souvent réticents à l'idée d'engager des poursuites onéreuses et longues. Votre rapporteure estime que cette avancée serait particulièrement utile aux internautes.

Proposition n° 18 : promouvoir la création, à l'échelon de l'Union européenne, d'un droit de recours collectif permettant aux internautes de s'unir pour dénoncer la complexité et l'instabilité des conditions générales d'utilisation d'un service de fourniture de contenus ou d'applications en ligne.

¹ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/greenpaper_fr.pdf

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0012&format=XML&language=FR>

II. FAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE OPPORTUNITÉ POUR L'INDUSTRIE NUMÉRIQUE EUROPÉENNE, SOCLE DE SOUVERAINETÉ DANS LE CYBERESPACE

Comme l'a souligné le Syndicat national des jeux vidéo lors de son audition par votre rapporteure, « *l'Union européenne s'occupe trop de l'Europe et pas assez de l'extérieur* ». Plusieurs propositions viennent précisément d'être faites par votre rapporteure pour promouvoir une action unie de l'Union européenne à l'égard du reste du monde, afin de restaurer sa souveraineté dans le monde numérique.

Il reste néanmoins indispensable de soutenir en interne l'économie européenne du numérique, laquelle représente finalement le socle de la souveraineté numérique que votre rapporteure appelle de ses vœux. Si l'Agenda numérique européen prévoit en ce domaine de nombreuses initiatives utiles (notamment en matière de déploiement des réseaux de nouvelle génération), initiatives qu'il convient de mener à bien et sur lesquelles votre rapporteure ne reviendra pas ici, quelques actions décisives méritent d'être encouragées pour « *faire de l'Union européenne une opportunité* » pour les acteurs du numérique. C'est cet état d'esprit qui doit guider l'action publique.

C'est aussi le message principal qu'a délivré à votre rapporteure M. François Bourdoncle, co-fondateur et directeur technique de la société Exalead, moteur de recherche français qui aurait pu concurrencer Google mais qui a été racheté par Dassault systèmes. Il a insisté sur la nécessité de faire de l'Union européenne un marché, évoquant la peine plus grande qu'avait eue Exalead à pénétrer le marché allemand que le marché américain. De même, Price Minister n'a pas réussi à s'internationaliser, Kelkoo a été racheté après avoir homogénéisé le marché européen...

A. OUVRIR DES MARCHÉS AUX ENTREPRISES EUROPÉENNES DU NUMÉRIQUE

L'Union européenne est en mesure d'ouvrir des opportunités de marché à ses entreprises du numérique, pour favoriser leur développement, dans l'Union européenne et à l'international. L'action déjà menée par la Commission européenne pour faciliter l'émergence d'un marché unique numérique doit à ce titre être complétée : d'une part, l'Union européenne peut améliorer la loyauté de la concurrence mondiale à laquelle sont exposées les entreprises européennes ; d'autre part, elle peut user du levier de l'achat public pour soutenir le développement de ces entreprises.

1. Assurer aux entreprises européennes du numérique une concurrence mondiale plus loyale

Dans son rapport pour *Une nouvelle stratégie pour le marché unique*, présenté en 2010 au président Barroso, M. Mario Monti appelle à façonner le marché européen du numérique. Assumant la nécessité d'une forme de politique industrielle moderne consistant en une stratégie active en faveur des entreprises, il ambitionne de faire de l'Union européenne un « *marché ouvert mais non désarmé* ».

Assurément, le marché unique à l'échelle de l'Union européenne constitue un argument de poids dans les négociations sur l'accès au marché que mène l'Union européenne avec ses partenaires commerciaux. Mais, en même temps, **les restrictions en matière d'aides d'État auxquelles sont soumises les entreprises européennes leur font subir un handicap concurrentiel** face à des concurrents mondiaux assujettis à moins de contraintes, recevant des subventions d'une manière moins transparente qu'en Europe ou privilégiés dans les marchés publics domestiques. M. Mario Monti reconnaît la nécessité **d'uniformiser les règles du jeu au niveau mondial** grâce à la politique commerciale commune, à la fois au niveau multilatéral et dans le cadre des accords bilatéraux et régionaux. L'accord de libre-échange Union européenne/ Corée conclu fin 2010 a représenté de ce point de vue un changement de cap, puisqu'il prévoit des dispositions renforcées contre les subventions déloyales.

La non discrimination à l'intérieur du marché unique n'empêche pas d'être offensif par rapport à l'extérieur dans le respect des règles de l'OMC. Cette conception ne fait pas l'unanimité entre les États membres ni au sein de la Commission européenne. Avec le soutien de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie, du Portugal, du Luxembourg, de la Belgique, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, cette approche progresse néanmoins, en même temps que la politique industrielle se voit reconnaître une certaine légitimité¹, figurant désormais parmi les politiques faisant l'objet d'une coordination entre Bruxelles et les capitales européennes dans le cadre du semestre européen.

Une avancée concrète pour le secteur numérique a été obtenue au Conseil Compétitivité d'octobre 2012, dont les conclusions sur les

¹ Cf. *Communication de la commission du 10 octobre 2012, Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique, COM(2012)582.*

technologies génériques¹ invitent la Commission européenne, dans le cadre de la révision du cadre sur les aides d'État, à adopter une approche intégrée pour évaluer l'impact des aides d'État sur la compétitivité de l'Union européenne en ce domaine, ce qui ouvre la porte à **l'inclusion d'une clause d'alignement (« matching clause ») dans les accords commerciaux**. Ceci doit permettre d'assurer une concurrence plus loyale entre l'Union européenne et les pays tiers **sur les aides d'État au profit de ces technologies clefs génériques**, que la Commission a identifiées comme essentielles pour la capacité industrielle et innovatrice de l'Union européenne.

Lors du conseil Compétitivité du 10 décembre 2012, qui a donné lieu à une présentation par le commissaire à la concurrence de son projet de nouveau cadre pour les aides d'État, plusieurs États dont la France ont à nouveau défendu la nécessité de telles clauses d'alignement à l'égard des pays tiers ; M. Almunia s'est montré réservé, écartant tout protectionnisme et toute position défensive mais reconnaissant la possibilité d'inclure un contrôle des subventions dans les accords commerciaux bilatéraux. Le débat va se poursuivre dans le cadre des discussions avec la DG Concurrence sur la réforme des règles en matière d'aides d'État et il conviendra de veiller à resituer la révision des règles de concurrence interne à l'Union européenne dans la perspective de la concurrence mondiale.

Proposition n° 19 : maintenir la pression face à la Commission européenne pour intégrer dans la modernisation en cours du cadre de contrôle des aides d'État une clause d'alignement avec les pays tiers, particulièrement pour les technologies clés génériques qui sont au cœur de l'industrie numérique.

L'exigence de réciprocité dans l'ouverture des marchés publics constitue un second levier pour offrir aux entreprises européennes du numérique un terrain de concurrence plus loyal avec les pays tiers. Lors des négociations avec les pays tiers, l'Union européenne a toujours promu une ouverture ambitieuse des marchés publics internationaux. Les marchés publics ne sont pas couverts par les accords de l'OMC proprement dits, qui régissent les échanges internationaux de produits et de services. Mais les pays industrialisés dont l'Union européenne et 14 autres pays (incluant les États-Unis, le Japon, le Canada et la Corée) sont parties à l'accord de l'OMC sur les marchés publics dit accord AMP. En principe, ces États s'engagent à ouvrir mutuellement leurs marchés. Mais ces engagements ne sont pas tenus:

¹ Nanotechnologie, micro- et nanoélectronique (y compris les semi-conducteurs), matériaux avancés, biotechnologie et photonique. Cf. COM(2009)512 : Préparer notre avenir: développer une stratégie commune pour les technologies clés en Europe et COM(2012) 341 : Une stratégie européenne pour les technologies clés génériques – Une passerelle vers la croissance et l'emploi.

un quart seulement des marchés publics dans le monde est aujourd'hui ouvert à la concurrence internationale. **L'Union européenne ouvre 95 % de ses marchés publics aux pays tiers**, mais, en retour, nos entreprises subissent des pratiques discriminatoires : **seulement 32 % des marchés américains et 28 % des marchés japonais sont ouverts**. Certains pays, comme **la Chine**, n'ont pris aucun engagement international en matière de marchés publics: leur taux d'ouverture est donc **nul**. Ce déséquilibre est d'autant plus marqué que l'Union européenne est allée plus loin dans ce domaine que les autres parties à l'AMP : en effet, elle n'a jamais transposé cet accord dans sa législation, en prévoyant par exemple, comme l'accord le permet, de n'ouvrir ses marchés qu'à hauteur des ouvertures consenties par ses partenaires.

La Commission européenne a fini par proposer un **règlement destiné à obtenir plus de réciprocité dans l'accès aux marchés publics**¹. Il prévoit que les pouvoirs adjudicateurs pourront exclure des procédures d'attribution de marché les produits et services non couverts par les engagements internationaux de l'Union européenne (après notification à la Commission européenne qui donnera son autorisation en cas de manque substantiel de réciprocité). Ceci devrait **permettre aux entreprises européennes d'accéder à de nouveaux marchés dans les pays tiers**, mais cela devrait également **leur éviter, sur le marché européen, la concurrence déloyale** d'entreprises qui, protégées sur leur marché domestique, peuvent soumissionner aux marchés publics européens à des prix anormalement bas.

Le Conseil européen de juin 2012 a appelé à un examen rapide de cette proposition de texte. Le Sénat a lui-même manifesté l'importance qu'il fallait accorder à l'adoption de ce règlement, par une résolution européenne² du 26 novembre 2012 favorable à la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics. Mais certains États membres y sont réticents, essentiellement au motif que l'achat public pourrait s'en trouver renchéri. Votre rapporteure tient donc à réaffirmer l'importance de ce texte, particulièrement pour le secteur du numérique, où les équipementiers asiatiques sont en train de damer le pion aux acteurs européens (cf. *supra*).

Proposition n° 20 : soutenir la proposition législative européenne destinée à obtenir la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics avec nos partenaires commerciaux.

¹ Proposition de règlement concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers, COM(2012)124 du 26 mars 2012.

² Résolution n° 38 (2012-2013).

2. Utiliser le levier de l'achat public pour soutenir le numérique européen : « *buy Europe* »

En interne également, les entreprises européennes du numérique pourraient tirer le plus grand profit d'un soutien par l'achat public.

Comme l'a souligné l'Inspection des finances dans son rapport sur le soutien à l'économie numérique et à l'innovation¹, publié en janvier 2012, **le soutien à l'économie numérique par la demande publique existe dans des pays réputés libéraux**, tels les États-Unis ou la Corée du Sud. Le Japon pratique également l'achat public via le secteur militaire. Le modèle américain à l'innovation prévoit en effet des achats publics avant commercialisation (APAC), via deux programmes non fiscaux, le *Small Business Innovation Research (SBIR)*, financé par onze départements fédéraux qui doivent réserver aux PME 2,5 % de leurs fonds destinés à la R&D, et le *Small Business Technology Transfer (STTR)* qui vise à créer des partenariats entre PME et laboratoires de recherche. Un processus analogue est mis en œuvre par de grands États membres de l'Union européenne: le Royaume-Uni et, depuis 2011, l'Allemagne. Le processus d'APAC se déroule en trois phases : la première consiste à lancer un appel public à la concurrence et à attribuer des subventions limitées pour que les entreprises candidates fassent la preuve de la faisabilité de leur projet ; la deuxième consiste à passer un marché avec les quelques lauréats de la première phase pour financer la R&D nécessaire au projet incluant les essais, démonstrations et prototypage ; enfin, se déroule la phase 3 sans subvention : commercialisation, passation d'un marché public avec le lauréat de la deuxième phase et introduction de l'innovation sur le marché des investisseurs privés.

Alors que les dispositifs d'aides publiques sous forme de subventions, d'avances remboursables ou de dépenses fiscales sont complexes pour les jeunes entreprises et coûteuses pour les finances publiques, **l'achat public serait un levier simple et efficace pour les start-up européennes innovantes du numérique** : le cofondateur d'Exalead, M. François Bourdoncle, confirme que l'achat public donnerait à nos start-up des références européennes à l'appui de leur développement et créerait la confiance. La formule du soutien aux start-up du numérique par l'achat public présente aussi l'avantage d'être un levier de modernisation de l'État et donc une source d'économie pour nos finances publiques.

¹ Rapport n° 2011—060-02 de l'Inspection générale des finances, Le soutien à l'économie numérique et à l'innovation,
http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2012/2011-M-060-02.pdf

Votre rapporteure propose donc de **favoriser un recours plus systématique aux APAC en vue de stimuler l'innovation**: il est proposé que les ministères et établissements publics engageant des dépenses importantes de R&D en consacrent une part aux achats publics avant commercialisation. Ces APAC pourraient être mis en œuvre dans plusieurs secteurs, particulièrement ceux de la défense, de la santé et de l'éducation.

La **pratique de l'open data**, qui consiste à ouvrir les données publiques et répond à une exigence croissante de transparence, constitue également une opportunité pour les PME européennes qui peuvent innover et valoriser ces données en les mettant en forme, en les organisant ou en les croisant avec des données produites en entreprise ou par des citoyens.

L'achat public pourrait également constituer un facteur puissant pour favoriser l'émergence d'un service de cloud computing européen, dont il a été souligné la nécessité pour sécuriser les données personnelles des Européens. Conformément à la stratégie¹ pour un Partenariat européen pour l'informatique en nuage présentée par la Commission européenne en septembre 2012, l'Union européenne a fait le choix de ne pas créer un *cloud* public européen: elle entend s'appuyer sur l'achat public pour promouvoir une offre commerciale d'informatique en nuage en Europe adaptée aux besoins européens. Son objectif est de stimuler l'usage européen du *cloud* mais non pas nécessairement les fournisseurs européens de services de *cloud*. De nombreux interlocuteurs de votre rapporteure s'en sont alarmés.

Dans un document qu'il a consacré au *cloud computing* en juillet 2012, le groupe dit de l'article 29, qui réunit les CNIL européennes, propose de nombreux principes et sauvegardes, notamment contractuelles, pour sécuriser le traitement des données dans le *cloud* et recommande surtout de faire émerger des acteurs européens du *cloud* par l'achat public : *« le transfert de données personnelles à un fournisseur européen de services de cloud, souverainement gouverné par la loi européenne sur la protection des données, pourrait apporter de grands avantages aux clients en matière de protection des données, à la fois en renforçant la sécurité juridique et en encourageant l'adoption de normes communes (interopérabilité, portabilité des données) »*.

De ce point de vue, on peut se féliciter que l'État français ait choisi d'investir, via la caisse des dépôts (CDC), dans un projet de *cloud* ; la participation de 150 millions d'euros, sans commune mesure avec la moyens des fournisseurs américains de *cloud*, est finalement partagé entre les deux projets qui ont éclos en raison du retrait de Dassault systèmes : Numergy est le projet de SFR (47 %) et Bull (20 %), les 33 % restants à la CDC) ; Cloudwatt

¹ COM(2012) 529 du 27 septembre 2012, Libérer tout le potentiel de l'informatique en nuage en Europe.

dispose du même capital, partagé entre Orange (44,4 %) et Thalès (22,2 %, les 33,3 % restants à la CDC). On peut regretter ce morcellement au sein d'un seul État membre, même si l'ambition de chacune de ces sociétés est bien de devenir un *cloud* européen.

Proposition n° 21 : encourager l'achat public avant commercialisation de services européens de fourniture de contenus et d'applications numériques, afin d'accompagner le développement des start-up européennes et, pour ce qui concerne les services de *cloud computing*, de sécuriser les données personnelles des Européens.

Cette forme de préférence européenne devrait guider les institutions publiques dans leur action, dans le respect évidemment des obligations prises par l'Union européenne à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC); dans cette perspective, comment comprendre notamment que la Commission européenne n'ait pas choisi de mettre en ligne ses vidéos sur un site de partage de vidéos européen comme Dailymotion¹ plutôt que sur celui de son concurrent américain (et propriété de Google): Youtube ?

B. ENCOURAGER LA MUTATION VERS LE NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES EUROPÉENNES

C'est toute l'économie européenne qui doit prendre le train du numérique, au risque de rester en gare. Évidemment, la condition nécessaire pour cela est de leur offrir l'accès le plus large aux réseaux, à un débit suffisant. Le récent rapport² de nos collègues MM. Pierre Hérisson et Yves Rome a fait le point sur les modalités de ce déploiement en France, votre rapporteure n'y reviendra pas.

La Commission européenne est remarquablement active sur ce sujet. Les lignes directrices révisées³ qu'elle a publiées en décembre 2012 sur l'application des règles européennes en matière d'aides d'État au secteur des communications à haut débit constituent à cet égard une avancée importante que votre rapporteure tient à saluer : à compter du 1^{er} janvier 2013, en effet, les interventions publiques sont autorisées pour apporter des améliorations substantielles aux réseaux, là où le marché est défaillant, un libre accès devant être garanti aux infrastructures ayant bénéficié de fonds publics.

¹ Premier site Internet européen.

² État, opérateurs, collectivités territoriales : le *triple play* gagnant du très haut débit, rapport d'information de MM. Yves Rome et Pierre Hérisson, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois n° 364 (2012-2013) - 19 février 2013.

³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadband_guidelines_fr.pdf

Mais, l'accès au réseau n'est pas une condition suffisante pour garantir la transition des entreprises européennes vers le numérique.

1. Accompagner le développement des petites entreprises dans le monde numérique

Si la domination de grands groupes américains est frappante dans le monde numérique, **l'Union européenne est riche en nombreux talents et en réussites entrepreneuriales, qui peinent toutefois à acquérir une dimension mondiale.**

La plupart des succès de l'économie du net ont commencé petit, à l'exception d'i-Tunes, adossé au géant Apple. Dans les grands groupes, comme l'a fait observer à votre rapporteure B. Benhamou, délégué aux usages de l'internet, il existe souvent des conflits stratégiques qui peuvent freiner les innovations : ainsi, un opérateur télécoms, intéressé à la survie du SMS, n'aurait jamais pu développer un service comme Twitter.

Ce sont donc surtout sur les TPE-PME que l'avenir numérique de l'Union européenne repose. Plusieurs acteurs européens se sont déjà illustrés. Certains sont nordiques : on peut citer le finlandais Rovio, créateur du jeu vidéo à succès Angry Birds, qui tente aujourd'hui de se diversifier, ou le suédois Spotify, qui a développé un logiciel d'écoute musicale en ligne (par *streaming*) très répandu en Europe. Un autre foyer d'excellence est français : ainsi, c'est à Lyon qu'est née la liseuse TEA, forme d'*e-book* alternatif à la Kindle d'Amazon, laquelle concentre 79 % du marché des livres numériques. Le développement de ce système ouvert alternatifinteropérable contribue à enrichir l'offre culturelle européenne en ligne. De même pour le français Deezer, site de musique en ligne qui connaît une forte croissance internationale. Criteo, société française spécialisée dans la publicité en ligne créée en 2005, se définit aujourd'hui comme le leader mondial de la publicité par bannière à la performance, une publicité en ligne ciblée, réalisée à partir de données issues du parcours des internautes. En sept ans d'existence, son effectif est passé de 20 à 800 personnes réparties dans 15 bureaux situés en Europe, en Amérique et en Asie-Pacifique. Commuto, devenue Blablacar, a créé un service de covoiturage sur mobile : le service, né en France, s'est par la suite développé en Europe si bien que le réseau BlaBlaCar couvre actuellement sept pays. Le tout nouveau moteur de recherche Qwant, lancé par des Français en février 2013, vient offrir une offre différente de Google en permettant d'affiner la recherche par un tri entre les résultats web traditionnels, les résultats *live* tirés de l'actualité récente, ceux issus des réseaux sociaux et ceux issus des boutiques en ligne. On citera aussi Sculteo, spécialisée dans l'impression en 3D. Ou encore Parrot, qui fabrique des drones

quadricoptères et vend déjà un million de kits *Bluetooth* par mois à destination des voitures (mais pas encore françaises), et lance à présent le Flower Power, capteur sans fil *Bluetooth* qui informe de l'état de santé des plantes *via* une application mobile. En matière d'objets communicants, la France apparaît comme un foyer d'innovations : ainsi, Netatmo, station météo connectée au *smartphone*, permet de connaître les conditions météorologiques et la teneur en CO₂ de l'air. La société française Withings s'est distinguée au niveau international dans le domaine de la m-santé : son tensiomètre et sa balance connectés figurent parmi les objets les plus vendus sur l'Apple Store aux États-Unis, selon les informations données à votre rapporteure par M. Benhamou, délégué aux usages de l'internet. Il existe donc une école française d'excellence qui demande à se développer. **L'éclosion de start-up européennes dans le monde de l'internet des objets est particulièrement importante car elle offre un possible renouveau pour l'industrie européenne.**

Même si l'on compte ainsi nombre de succès européens, la plupart d'entre eux finissent rachetés par des sociétés non européennes : ainsi, Spotify, lancé en 2008, a fini par être racheté par la société américaine Facebook en 2011. Price Minister, pépite française, a été racheté en 2010 par une société japonaise...

La difficulté que l'Union européenne rencontre à faire émerger des géants du net s'explique certainement par la combinaison de plusieurs facteurs, mais pas nécessairement par une carence généralisée du soutien public. C'est en tout cas l'analyse que développe l'Inspection générale des Finances dans son rapport sur le soutien à l'innovation numérique en France, déjà cité : le numérique bénéficie, à l'échelle nationale comme européenne, de soutiens transversaux, au même titre que d'autres secteurs de l'économie (réduction d'impôts ou de charges sociales, subventions, prêts, garanties, mise à disposition d'expertise), ainsi que de soutiens spécifiques qui ont récemment pris une dimension significative en France avec le programme Investissements d'avenir par la création du Fonds pour la société numérique (FSN), sans compter le crédit d'impôt pour le jeu vidéo, l'aide spécifique dédiée à la numérisation des salles de cinéma...

Notamment, le dispositif français du crédit d'impôt-recherche (CIR) profite largement au secteur numérique, qui représente le cinquième du volume de ce crédit d'impôt.

Néanmoins, l'IGF souligne la limite de ce dispositif, qui soutient exclusivement la Recherche & Développement et, ce faisant, ne soutient pas l'innovation qui est souvent apportée par les jeunes entreprises du numérique : en effet, **l'innovation en matière numérique est moins technologique que liée aux modèles d'affaires, au design, au marketing, au processus de**

collecte et de traitement de données... Certaines innovations numériques ne sont de ce fait pas brevetables. Une piste de progrès serait donc d'étendre la notion de recherche et développement pour y inclure l'innovation, assez largement entendue pour permettre à l'économie numérique de bénéficier des dispositifs d'aide prévus à la R&D. Votre rapporteure appelle l'Union européenne à faire précisément évoluer en ce sens son programme d'aide à la R&D, qu'elle a dénommé « Horizon 2020 » dans le nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2014-2020) et qui est en cours de finalisation : il s'agit de mieux encourager la transformation des inventions en innovations quand elles rencontrent un marché.

Proposition n° 22 : adapter les programmes européens d'aide à la recherche pour mieux prendre en compte une nouvelle conception de l'innovation, qui, en matière numérique, n'est pas seulement technologique mais concerne aussi les modèles d'affaires, le design...

Au-delà de cette amélioration des modes de soutien par le financement public, le rapport de l'IGF met en lumière une faiblesse concernant le financement de la croissance des jeunes pousses, d'une part au stade de l'amorçage et du décollage (capital-risque en *early stage*), quand se concentrent les risques et les incertitudes sur l'avenir de l'entreprise, et d'autre part, au stade de leur développement quand leurs besoins de capital sont élevés. Cette difficulté de financement, que la Commission européenne reconnaît dans plusieurs États membres, outre la France, tient à la fois à la faible liquidité des places financières européennes et à la frilosité des fonds d'investissement : **les possibilités d'introduction en bourse en matière numérique sont limitées au vu de la faible liquidité des places financières.** Ainsi, Alternext, place opérée par NYSE-Euronext et créée en 2005 à destination des PME de la zone euro, n'a que 5 milliards d'euros de capitalisation boursière, quand le NASDAQ a une profondeur de 4 400 milliards d'euros. **La rareté et la complexité des introductions en bourse dans l'Union européenne contribuent à expliquer les rachats de start-up européennes.** Le rapport de l'IGF préconise d'ailleurs d'engager une réflexion sur la création d'une place financière spécialisée dans les NTIC en Europe continentale.

Le modèle américain de capital-risque repose sur de nombreux dispositifs, présentés dans le rapport de l'IGF :

– deux programmes non fiscaux : *Small Business Investment Companies*, sociétés d'investissement privées qui utilisent des capitaux et des fonds empruntés avec la garantie de l'État pour investir dans les PME, et *News Markets Venture Capital Companies* (SBIC concernant des zones à faible revenu) ;

– deux programmes fiscaux : *Carried Interest* (différenciation de la taxation entre les bénéfices réalisés par le fonds et les revenus ordinaires) et *News Markets Tax Credit* (stimulation des investissements dans les zones à faible revenu) ;

– programme *Start up America* : partenariats public-privé et *Early Stage Innovation Fund* (1,5 milliard de dollars).

Source : rapport de l'IGF, *Le soutien à l'économie numérique et à l'innovation*, n° 2011-M-060-02, 2012

Le rapport de MM. Colin et Collin sur la fiscalité numérique, remis au gouvernement français en janvier 2013, confirme le **lien étroit que l'économie numérique entretient avec le capital-risque** : les start-up compensent ainsi leur petite taille pour mobiliser rapidement des ressources considérables nécessaires à l'innovation de rupture. Les fonds de capital-risque, pour leur part, multiplient les investissements sur des projets présentant une faible probabilité de succès, mais un potentiel de rendement très élevé. Le rapport de MM. Colin et Collin indique que, depuis 1998, les États-Unis ont donné naissance, en moyenne tous les trois mois, à une entreprise de l'économie numérique initialement financée par des fonds de capital-risque puis valorisée pour un montant supérieur à 1 milliard de dollars. Ainsi, il apparaît que **le capital-risque est un élément décisif de la souveraineté et de l'expansion américaine dans le monde numérique**. C'est donc une piste à privilégier dans le soutien public aux jeunes entreprises européennes du numérique. Le commissaire européen Michel Barnier a d'ailleurs initié une proposition de règlement¹ en décembre 2011, destinée à faciliter la création d'un secteur européen de l'investissement en capital risque au profit des PME, mais ce texte, que le Parlement européen vient d'adopter en première lecture le 12 mars 2013, n'est toujours pas finalisé.

Proposition n° 23 : encourager le capital-risque européen, socle de souveraineté, et faciliter l'introduction en bourse des jeunes entreprises européennes du numérique pour leur permettre de financer leur développement au lieu d'être rachetées.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux fonds de capital-risque européens, COM(2011)0860.

Mais la mutation numérique concerne l'ensemble de l'économie européenne, et non seulement les *pure players*, c'est-à-dire les entreprises dont le modèle d'affaires est fondé sur le numérique.

L'internet se caractérise par un effet dit de « longue traîne » qui permet à des offres qui resteraient confidentielles dans le monde physique d'être accessibles à tous. **La présence en ligne représente donc, pour les plus petites entreprises, une opportunité commerciale** : depuis leur lieu d'implantation en Europe, les PME présentes sur Internet ont potentiellement accès à une clientèle mondiale. Ceci accélère leur développement tout en participant à l'aménagement du territoire européen. Leur présence sur Internet est particulièrement précieuse pour faire exister la diversité et les savoir-faire européens dans le monde numérique. Votre rapporteure a été particulièrement intéressée d'apprendre, lors de son échange avec M. Lolivier, délégué général de la FEVAD, que des brodeuses de Fécamp avaient ainsi, grâce à leur site Internet¹, développé leur chiffre d'affaires à l'international : un quart de leur chiffre d'affaires se fait désormais avec les États-Unis, un autre quart avec le Japon. M. Lolivier a de même évoqué le succès rencontré par l'offre en ligne d'horlogers de Morlaix.

Il convient donc d'accompagner les PME et les TPE pour les aider à ouvrir un site de vente en ligne, la situation étant très disparate à cet égard entre les différents États membres. Selon MM. Esper et Tabaka, respectivement Directeur Europe et Directeur des relations institutionnelles de Google, la France compterait ainsi deux fois moins d'entreprises en ligne que le Royaume-Uni. Depuis six mois, **Google emploie d'ailleurs de jeunes coachs à Marseille et Nice pour démarcher les commerçants et artisans et les former pour créer facilement leur site**, lequel est aussitôt référencé sur Google Maps : sur les 12 000 entrepreneurs visités, la moitié ont suivi la formation proposée et le quart est désormais présent en ligne. Votre rapporteure se félicite de cette initiative privée même s'il lui paraîtrait plus conforme à la neutralité de l'internet qu'une telle démarche soit assurée par les autorités publiques. Elle jugerait opportun que l'Union européenne déploie de tels ambassadeurs du numérique à travers l'Union européenne.

Lors de sa rencontre avec votre rapporteure, M. Robert Madelin, qui dirige la DG Connect de la Commission européenne, a indiqué que la Commission projetait d'utiliser les fonds structurels pour subventionner des services consistant à expliquer aux PME l'intérêt pour elles de recourir au *cloud computing*, qui, sans être une révolution technologique, représente pour les PME une révolution d'usage. Votre rapporteure propose que, de même, l'Union européenne alloue des fonds structurels à des services consistant à accompagner les PME européennes vers la création de sites Internet.

¹ www.universbroderie.com

Proposition n° 24 : utiliser les fonds structurels européens pour subventionner le déploiement d’ambassadeurs du numérique à travers l’Union européenne chargés d’aider les petites entreprises à créer leur site Internet et faire ainsi exister en ligne la diversité et les savoir-faire européens.

2. Développer durablement la culture européenne en ligne

Internet représente un potentiel énorme de promotion de la richesse et de la diversité culturelle européenne : mis en ligne, les contenus européens pourraient ainsi être accessibles partout et à tout moment. Mais Internet déstabilise les modalités actuelles du financement de la culture, à la fois par son apparente gratuité et par son absence de territorialité qui lui permet d’échapper aux régulations nationales. Ainsi, en ce qui concerne les contenus audiovisuels, la directive¹ européenne de 2007 sur les services de médias audiovisuels a permis d’étendre aux éditeurs de service de vidéo à la demande les quotas d’exposition de créations européennes et francophones appliqués dans le monde physique, mais ces obligations ne sont pas applicables aux opérateurs non européens : leur effet est donc largement illusoire dans un monde délinéarisé qui ignore les frontières, et à l’heure où l’apparition des télévisions connectées achève de brouiller une autre frontière, celle entre la télévision et Internet.

Si l’on rappelle en outre l’érosion et la contestation qui frappent les taxes affectées au financement du secteur culturel (TST-D, copie privée...), **on comprend aisément que le monde culturel ait le sentiment que le sol se dérobe sous ses pieds à la faveur de la révolution numérique**. Comme l’a dit M. Pierre Lescure devant votre rapporteure s’agissant du cas français, « *le cocotier de l’exception culturelle est secoué comme un prunier* » !

Naturellement, les acteurs évoluant sur un sol aussi mouvant tentent de retenir ce qui leur reste et adoptent souvent une position défensive. Si bien que **les acteurs européens de l’industrie culturelle européenne tardent à faire leur transition vers le numérique** : d’un État membre à l’autre, de nombreux contenus culturels restent inaccessibles en ligne, nourrissant la frustration des internautes et finalement le piratage. Lors de son audition par votre rapporteure, la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP) a ainsi estimé qu’en matière de films, l’offre de vidéo à la demande était

¹ Directive 2007/65/CE du 11 décembre 2007, qui modifie la directive 89 /552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l’exercice d’activités de radiodiffusion télévisuelle.

moins fournie que l'offre de DVD. Non seulement, il est souvent impossible aux résidents d'un État membre d'accéder aux catalogues de musique et de vidéo en ligne d'un autre État membre, mais un internaute qui se déplace avec son *smartphone* ou sa tablette dans un autre État membre peut alors perdre l'accès à ses services habituels de musique ou de vidéo en ligne. Cette difficile circulation des œuvres est compliquée par le système de quotas : ainsi, M. Olivier de Baillenx, directeur des relations institutionnelles du groupe Iliad (Free), a indiqué à votre rapporteure que Free avait dû arrêter en 2012 son service de vidéo à la demande par abonnement du fait qu'il n'arrivait pas à acheter suffisamment de films français pour respecter les quotas imposés. Le service de Free devrait donc reprendre sous une nouvelle forme, mais sans cinéma.

En réponse, la Commission européenne ambitionne de créer un marché unique de la culture en ligne. Selon la commissaire en charge du numérique, Mme Kroes, ce morcellement du marché unique de la culture provient de la complexité du régime des droits d'auteur au sein de l'Union européenne. Pour y échapper, elle semble prête à envisager d'étendre le champ des exceptions au droit d'auteur, notamment au titre de la copie privée, et à remettre en cause la compensation des ayant-droits sur ces nouvelles exceptions. Selon M. Yvon Thiec, délégué général d'Eurocinema, qui l'a regretté lors de son audition par votre rapporteure, « *la commissaire Kroes s'intéresse aux contenus en ligne prioritairement sous l'angle de l'accès à ces contenus* ». Mais **l'articulation entre l'économie numérique et le droit d'auteur fait débat** au sein du collège des commissaires : le commissaire en charge du marché intérieur, M. Michel Barnier, défend une autre vision du marché unique numérique, selon laquelle le droit d'auteur ne constitue pas un obstacle au développement de l'économie numérique, à condition toutefois de le moderniser pour l'adapter à l'ère numérique.

Ce débat divise aussi les États membres. De fait, ils ne sont pas en mesure d'opposer un front uni dans les enceintes internationales où le droit d'auteur est remis en cause : comme l'a déploré devant votre rapporteur Mme Sylvie Forbin, directeur des affaires institutionnelles et européennes de Vivendi, l'Union européenne exporte ces divisions internes à l'OMPI, où les pays en développement tentent d'obtenir de plus grandes exceptions au droit d'auteur afin de faciliter leur accès au savoir mondial, sans se soucier du risque induit pour la diversité culturelle. Douze des États membres ont appelé la Commission à soutenir la culture par une lettre conjointe du 28 novembre 2012 aux commissaires européens Vassiliou (culture), Kroes (stratégie numérique) et Barnier (Marché intérieur) les appelant à faire de la création culturelle en Europe un enjeu majeur : ils y prennent position en faveur d'un droit d'auteur moderne et ambitieux, garant d'une rémunération correcte pour les créateurs et gage de viabilité de la création et de la diversité culturelle.

Votre rapporteure soutient cette vision d'avenir : le *statu quo* n'est pas tenable, chacun des interlocuteurs du monde culturel qu'elle a rencontrés en est pleinement conscient. **Mais le droit d'auteur doit garder son rôle de promotion de la diversité culturelle sur Internet.**

Une nouvelle approche de la culture en ligne doit donc être trouvée pour assurer l'avenir de l'industrie culturelle européenne, dont la France est un fleuron.

Le premier impératif est d'accélérer la numérisation des œuvres : si l'offre légale de contenus en ligne est insuffisante, particulièrement en matière de cinéma et d'audiovisuel, mais aussi de livre, c'est qu'une proportion plus ou moins importante des œuvres existantes n'est pas disponible sous format numérique. La récente adoption de la directive européenne sur les œuvres orphelines¹ devrait déjà permettre de faciliter la numérisation des œuvres dont les auteurs ne peuvent être identifiés ou localisés². Le rapport du comité des sages (cf. *supra*) avait déjà insisté sur la nécessité d'accélérer la numérisation, notamment en promouvant les partenariats public-privé, pour alimenter le stock d'œuvres en ligne sur Europeana (stock qu'il faut savoir aussi éditorialiser pour conduire les internautes vers la diversité des œuvres en ligne³). De fait, l'Union européenne tient un discours très volontariste sur la numérisation, malgré son caractère très onéreux. S'agissant du cinéma, Mme Véronique Cayla, présidente d'Arte, a toutefois déploré que la Commission européenne n'ait pas soutenu la numérisation des salles européennes selon la norme numérique de qualité 2K, qui s'imposait sur le marché du fait de son adoption par les *Majors* américaines, si bien que de nombreuses salles indépendantes dans plusieurs pays européens n'ont pas été numérisées et se voient aujourd'hui supplantées par des multiplexes qui renforcent l'influence des films américains. De surcroît, les dispositifs nationaux de soutien à la numérisation des salles sont souvent menacés par les restrictions budgétaires : le Centre national du cinéma (CNC) français, qui a lancé un vaste plan de numérisation des salles sous l'impulsion du législateur national, en est à présent victime.

Même si le nombre d'œuvres culturelles numérisées s'accroît, l'offre légale de contenus culturels en ligne reste encore limitée du fait du manque de disponibilité des catalogues : en ce qui concerne le cinéma, une durée minimale, visiblement trop longue pour les internautes vue l'ampleur du

¹ Directive 2012/28/UE du 25 octobre 2012 sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines.

² L'auteur ou le titulaire de droit sur l'œuvre peut mettre fin à son statut d'œuvre orpheline à tout moment et bénéficier d'une compensation dont le calcul est laissé à la libre appréciation des Etats membres.

³ Comme l'a fait observer à votre rapporteure Mme Juliette Prissard, déléguée générale du Syndicat des producteurs indépendants (SPI).

piratage en ce domaine, sépare la sortie d'un film en salle de sa mise en ligne sous forme de vidéo à la demande¹. Cette chronologie des médias trouve sa justification dans la nécessité de rentabiliser successivement chaque fenêtre d'exploitation. Cette rigidité semble inadaptée à l'ère numérique. Une réduction de la durée entre la sortie en salle et la disponibilité sous forme de vidéo à la demande par abonnement doit nécessairement intervenir. Son assouplissement pour les films d'art et d'essais, qui restent souvent si peu à l'affiche des salles qu'ils sont ceux qui ont le plus à gagner d'une sortie quasi simultanée sur tous les supports de diffusion, fait l'objet d'une expérimentation lancée par la Commission européenne. Si cette expérience inquiète de nombreux professionnels du cinéma, elle est néanmoins soutenue par l'ARP (Société civile des Auteurs Réalisateurs et Producteurs) et la SACD (Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques).

Proposition n° 25 : poursuivre l'expérimentation lancée par la Commission européenne en matière de chronologie des médias, afin de rendre plus innovants les modèles de distribution des films à l'ère numérique et enclencher une dynamique favorable au développement de l'offre légale.

L'accès des services en ligne aux catalogues est également difficile en raison d'une gestion collective toujours très nationale des droits attachés aux œuvres. Les sociétés de perception et de répartition des droits gèrent des bases qui ne sont pas interopérables entre elles et ne sont pas ouvertes aux développeurs. Pour dépasser cette fragmentation, les sociétés d'auteur avaient conclu en 2005 des accords de réciprocité, dits de Santiago, que la Commission européenne avait écartés, jugeant nécessaire de mettre fin aux exclusivités nationales et d'empêcher leur transposition du monde physique dans le monde numérique. Renonçant visiblement à l'utopique création d'un droit d'auteur européen, la Commission européenne a donc proposé fin 2012 une directive² qui ouvrirait la possibilité d'octroyer des licences paneuropéennes dans le secteur de la musique et qui fixe des normes³ destinées à améliorer la transparence des sociétés de gestion collective. Ce faisant, la Commission ne réalise pas entièrement le rêve d'Amazon, qu'a reconnu devant votre rapporteure M. Andrew Cecil, directeur des affaires publiques d'Amazon : l'idéal d'Amazon serait de négocier tous les droits pour

¹ 36 mois pour les services en ligne par abonnement, dans le cas français.

² Proposition de directive concernant la gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins et la concession de licences multi-territoriales de droits portant sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne sur le marché intérieur, COM (2012) 372.

³ Dont le caractère excessivement détaillé a été dénoncé par le Sénat dans une résolution européenne dénonçant le non respect du principe de subsidiarité par ce projet de texte (résolution n° 17 du 26 octobre 2012).

toute l'Union européenne pour tout le répertoire avec une seule société de gestion collective!

C'est assurément la piste des licences qui est la plus à même d'offrir une perspective de juste rémunération de la création à l'heure numérique.

La forme que pourraient prendre ces licences reste à déterminer d'un commun accord entre les parties prenantes : c'est l'objectif de l'initiative « *Licences pour l'Europe* » lancée par la commission européenne le 4 février 2013, réunissant des auteurs, des artistes, des sociétés de gestion collective, des éditeurs ou des producteurs, des groupes de médias, mais aussi des web-entrepreneurs, des plateformes Internet et des consommateurs. Il s'agit d'organiser un dialogue structuré entre toutes ces parties prenantes pour identifier d'ici la fin de l'année des solutions concrètes pour assurer la portabilité transfrontalière des services d'accès en ligne aux contenus¹ et la disponibilité en ligne des films européens, mais aussi le financement voire le pré-financement indispensable à la création. Deux autres sujets devraient être traités : celui des contenus réutilisant d'autres contenus en ligne, et les enjeux des activités de fouille ou d'exploration des données et des textes (*text and data mining*).

Votre rapporteure espère que l'industrie créative saura relever ce défi et trouver des solutions de licences faciles d'accès. Comme le souligne le rapport d'étape publié en décembre 2012 par la Mission Lescure sur l'industrie culturelle à l'ère numérique, il existe toute une gamme de licences qui se distinguent par le degré de liberté accordé par les titulaires de droits pour la distribution et la réutilisation de leurs œuvres, permettant d'adapter la pratique contractuelle aux attentes et aux usages numériques des publics (consommateurs et réutilisateurs). Ces nouvelles modalités d'exercice du droit d'auteur seront assurément détaillées par la mission Lescure dans son rapport à paraître en avril.

La richesse culturelle de l'Europe reste sa diversité : le député européen M. Jean-Marie Cavada l'a rappelé lors de sa rencontre avec votre rapporteure. Dans son rapport² de 2012 sur le livre vert du contenu audiovisuel en ligne, il préconise donc de ne pas imposer de contrainte juridique à la négociation des licences couvrant plusieurs territoires, langues ou plateformes.

¹ Il doit être répondu à la demande de portabilité géographique mais aussi à celle de portabilité d'un support à l'autre, afin que le consommateur qui a acquis un fichier numérique puisse en jouir sur tout support.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0262+0+DOC+XML+V0//FR>

Proposition n° 26 : encourager les parties prenantes, qui viennent d'engager un dialogue impulsé par la Commission européenne, à trouver ensemble de nouvelles modalités d'exercice du droit d'auteur afin de l'adapter à l'ère numérique et d'assurer ainsi le développement durable de la diversité culturelle européenne en ligne.

Ce débat sur le droit d'auteur à l'ère numérique, qui concerne les œuvres déjà créées, ne doit pas faire oublier le caractère vivant de la création culturelle en Europe.

La mission de l'Union européenne est également d'encourager la création culturelle sur son territoire. Le député européen Jean-Marie Cavada considère, à juste titre, que **l'expression des contenus culturels émane des territoires nationaux mais qu'il revient à l'Union européenne d'organiser la stimulation de la création et la transition numérique de l'industrie culturelle**. En ce domaine, plusieurs instruments sont mobilisables.

Concernant le livre, qui « *entre à reculons dans le numérique* », selon les termes du rapport d'étape de la mission Lescure, **le premier impératif est de prolonger dans le monde numérique la fiscalité favorable dont bénéficient les biens culturels (presse et livre) dans le monde physique**. En effet, la vente en ligne de livre numérique est aujourd'hui assimilée par l'Union européenne à une prestation de service et, à ce titre, ne peut bénéficier du taux réduit de TVA dont jouissent les biens culturels physiques mais aussi, d'ailleurs, les services audiovisuels.

Accompagner le livre dans sa transition vers le numérique suppose de ne pas entraver d'emblée son développement en proposant plus chers les livres numériques que les livres papiers dont ils résultent par homothétie. Cette différence de prix est d'autant moins acceptable pour le lecteur que l'usage des livres numériques souffre souvent de limitations, empêchant de prêter à quelqu'un d'autre le droit acquis de lire le livre en ligne. Votre rapporteure souligne à ce propos que de telles limitations évoquent le verrouillage par *digital rights management* (DRM) de la musique en ligne, auxquels a recouru l'industrie musicale et qui lui ont valu de grandes difficultés pour retrouver un modèle économique viable à l'ère numérique. Pour en revenir à la TVA, on observe d'ailleurs que, dans les trois pays où le marché du livre numérique est le plus développé (États-Unis, Japon, Corée), le taux de TVA qui s'applique aux livres numériques est inférieur ou égal à celui applicable au livre papier équivalent.

La Commission européenne reconnaît la pertinence de ces arguments. La mission que mène M. Jacques Toubon, nommé à cette fin par le Président Sarkozy et reconduit en 2012 par le président Hollande, permet de faire

avancer ce dossier, tant auprès des institutions européennes qu'auprès des États membres¹. Le 8 octobre 2012, **la Commission a ainsi lancé une consultation sur les taux réduits de TVA**, dont, selon les informations recueillies par votre rapporteure auprès du cabinet des commissaires européens Semeta (fiscalité) et Kroes (société numérique), pourrait résulter une proposition d'inclusion du livre numérique dans la définition des livres bénéficiant du taux réduit. L'adoption d'une telle proposition, que le Parlement européen soutient dans sa résolution² de 2011 sur l'avenir de la TVA, supposerait l'unanimité des États membres. La France n'a pas voulu attendre et, conformément à la loi³ de 2011 qu'a initiée le Sénat et qu'a soutenue votre rapporteure, applique depuis le 1^{er} janvier 2012 un taux de TVA réduit aux livres numériques (5,5 % depuis le 1^{er} janvier 2013). Dans son rôle de gardienne des traités, la Commission européenne a ouvert le 3 juillet 2012 une procédure d'infraction contre la France⁴ puis décidé le 22 février 2013 de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Votre rapporteure souligne que l'application d'un taux réduit, voire nul, aux livres numériques n'aurait quasiment aucune incidence sur les budgets publics, puisque le marché du livre numérique est encore embryonnaire. Mieux, en incitant au développement du marché du livre numérique, cette réforme augmenterait les rentrées fiscales.

Surtout, comme l'a opportunément fait valoir M. Jacques Toubon lors de son audition par votre rapporteure, **cette question ponctuelle soulève en fait une question plus large : alors que l'Union européenne a adopté depuis 50 ans des mesures adaptées au bénéfice de la culture, veut-elle aujourd'hui poursuivre cette politique culturelle dans le monde numérique ?** À cette question, votre rapporteur voudrait que l'Union européenne réponde en reconnaissant la **nécessité d'inclure l'objectif de diversité culturelle dans la réglementation européenne sur les services, puisque les biens culturels à l'ère numérique prennent la forme de services en ligne** : ceci permettrait notamment d'adopter une politique de prix pour le livre numérique propice à la filière européenne du livre.

La question vaut aussi pour la presse qui peine à trouver un nouveau modèle économique en ligne. Selon M. Feuillée, président du Syndicat français de la presse quotidienne nationale (SPQN) qu'a reçu votre rapporteure, deux tiers de la nouvelle audience en ligne de la presse quotidienne nationale n'ont jamais lu de quotidiens papier. Pour financer des

¹ Le Luxembourg, qui pratique aussi un taux de TVA réduit pour les livres numériques, est naturellement le premier soutien de la France sur ce dossier.

² Résolution du Parlement européen du 13 octobre 2011 sur l'avenir de la TVA (2011/2082(INI)).

³ Loi relative au prix du livre numérique n° 2011-590 du 26 mai 2011.

⁴ La Commission s'appuie sur les termes du point 6 de l'annexe III à la directive TVA qui ne vise que les « livres sur tout support physique ».

rédactions de type professionnel, il importe donc de monétiser cette audience gratuite en faisant payer ce nouveau lectorat, selon des modalités nouvelles, mais pas aussi cher que sur le support papier. À ce titre, l'application d'un taux de TVA réduit pour son édition en ligne est de première importance pour la presse. Le SPQN a confirmé qu'il s'agissait d'une problématique européenne partagée avec les éditeurs de presse allemands, belges, italiens, portugais... réunis dans plusieurs associations européennes (ENPA pour la presse quotidienne et EMNA pour la presse magazine). S'il s'agit pour le livre d'un enjeu culturel, il s'agit aussi, dans le cas de la presse, d'un enjeu de citoyenneté.

Proposition n° 27 : maintenir la pression sur la Commission européenne pour que, au nom de la diversité culturelle dans le monde numérique, elle propose d'appliquer au livre et à la presse en ligne un taux de TVA au moins aussi bas que celui appliqué à ces biens culturels dans le monde physique et, plus largement, pour qu'elle prévoie d'inclure l'objectif de diversité culturelle dans la réglementation européenne sur les services, puisque les biens culturels à l'ère numérique prennent la forme de services en ligne.

Votre rapporteure souhaite enfin insister sur la nécessité de promouvoir la création culturelle par les acteurs européens : **la richesse culturelle de l'Europe n'est pas qu'un héritage, elle est aussi création.**

À ce titre, il est particulièrement **préoccupant que la Commission envisage une réforme des aides d'État au cinéma qui risque de fragiliser le soutien public à cette industrie culturelle créative en Europe, et particulièrement en France.** En effet, les critères destinés à évaluer la compatibilité avec les règles de l'Union européenne des mécanismes de soutien public aux œuvres audiovisuelles ou cinématographiques sont arrivés à expiration le 31 décembre 2012, après avoir été prorogés trois fois depuis leur définition dans la communication de la Commission de 2001 sur le cinéma.

Par dérogation au principe d'interdiction des aides d'État menaçant de fausser la concurrence au sein du marché unique, la communication de 2001 autorisait de telles aides dans certaines circonstances, comme prévu par l'article 107 du TFUE pour « *les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Parmi les circonstances permettant à un régime national de soutien de bénéficier de cette dérogation culturelle, figure la condition selon laquelle l'État membre ne peut exiger du producteur qu'il dépense sur son territoire plus de 80 % du budget du film ou de l'œuvre télévisuelle. *A contrario*, ce critère de territorialisation des dépenses signifie que les États

membres peuvent exiger que jusqu'à 80 % du budget total de production d'une œuvre cinématographique ou télévisuelle aidée soient consacrés à des biens ou services fournis par des entreprises implantées dans l'État membre qui accorde l'aide et ce, bien que la part subventionnée de ce budget soit beaucoup plus limitée.

Estimant que certains arrêts de la Cour de justice de l'union européenne laissent présumer que la Cour pourrait juger disproportionnée cette restriction quant à l'origine des biens et services, la Commission européenne envisage de limiter l'obligation maximale de territorialisation des dépenses à 100 % du montant de la seule aide publique accordée, au lieu des 80 % actuels du budget global de production. Comme l'intensité de l'aide nationale resterait limitée à 50 % du budget de production, il en résulterait qu'au plus 50 % du budget de production pourrait être consacré à l'achat de biens et services fournis par des entreprises établies sur le territoire de l'État aidant (au lieu des 80 % actuels).

Une telle restriction inciterait naturellement les États à réduire leur soutien public au cinéma, du fait que l'effet de levier, c'est-à-dire le retour espéré en termes d'achats de biens et services originaires de leur territoire, sera beaucoup plus restreint qu'aujourd'hui. Or les aides nationales représentent aujourd'hui 90 % de toutes les aides publiques aux contenus audiovisuels européens, les programmes européens MEDIA et Eurimages venant en complément. Comme l'a relevé devant votre rapporteur M. Frédéric Goldsmith, délégué général de l'association des producteurs de cinéma (APC), cet ancrage territorial peut être considéré comme un atout : il correspond à une certaine idée de l'Europe, consistant à faire de nos différences (mêmes linguistiques) une richesse.

C'est la raison pour laquelle trente directeurs européens des organes de soutien national à l'industrie cinématographique ont adressé en décembre 2012 une lettre commune à M. Almunia, vice-président de la Commission en charge de la concurrence, pour dénoncer le fait que le projet de la Commission ne prenait pas suffisamment en compte la nature spécifique de l'industrie et de la culture audiovisuelle européenne et ne reposait pas sur une étude d'impact préalable. Le courrier, dont M. Éric Garandau, président du Centre national du cinéma (CNC), a remis copie à votre rapporteure, fait aussi observer que les règles en vigueur n'ont visiblement pas produit de barrières au fonctionnement efficace du marché intérieur numérique, au vu du nombre croissant de coproductions européennes et de la circulation transfrontières des films européens.

Le cinéma français, deuxième cinéma mondial, n'aurait pu se construire sans l'aide des politiques publiques et sans les investissements dirigés des chaînes de télévision. Loin d'être protectionniste, ce système

territorialisé est particulièrement ouvert puisque, selon les chiffres fournis par le CNC, la France coproduit chaque année 120 longs métrages avec 40 pays, à commencer par les États européens (Danemark, Italie, Belgique, Allemagne...). Elle apporte aussi 6 millions d'euros par an au financement de 40 à 60 longs métrages étrangers, qui remportent régulièrement des prix dans les palmarès internationaux et permettent à de nouvelles générations d'auteurs d'émerger en Europe et dans le monde. Pour reprendre les mots de M. Garandeau lors de la table ronde organisée par la Commission européenne au MIPCOM le 9 octobre 2012, réduire le périmètre des aides d'État serait « *culturellement néfaste, mais aussi économiquement absurde* ».

Votre rapporteure, soucieuse de préserver la place du cinéma européen dans le monde numérique déjà dominé par les *blockbusters* ou les séries américaines, estime nécessaire que les États membres s'accordent avec la Commission sur des règles de concurrence qui ne fragilisent pas la santé de l'industrie cinématographique européenne, pour sa dimension culturelle mais aussi économique. L'argument juridique avancé par la Commission est d'autant plus surprenant que l'arrêt de la CJUE invoqué pour modifier les règles actuelles date de 2005 et que, depuis cette date, les règles en vigueur ont déjà été reconduites. L'enjeu est donc bien politique et non juridique : votre rapporteure juge que cet exemple illustre bien la nécessité d'une appréciation politique d'ensemble de l'action européenne intégrant l'impératif de diversité culturelle, en vue d'assurer la présence culturelle de l'Europe en ligne.

Proposition n° 28 : adapter les règles applicables aux aides d'État au cinéma d'une manière qui ne fragilise pas le soutien public national à l'industrie cinématographique, afin de conforter la place de l'Union européenne dans la création cinématographique mondiale.

Le soutien de l'Union européenne à la culture passe non seulement par des dérogations en matière d'aides d'État, mais aussi par des **programmes budgétaires européens** : les deux programmes « Culture » et « Média » qui couvrent la période 2007-2013 sont appelés à fusionner en un seul programme « Europe créative » pour la période 2014-2020. Ces programmes sont des instruments qui doivent également être mobilisés pour promouvoir la création culturelle et la transition numérique. Votre rapporteure tient d'abord à souligner la nécessité de **ne pas négliger les nouveaux modes de création que représentent les jeux vidéo**, qui représentent la première industrie culturelle au monde : lors de son audition par votre rapporteure, le Syndicat national des jeux vidéo (SNJV) a ainsi précisé que le chiffre d'affaires de l'industrie française du jeu vidéo dépassait celui du cinéma en salle et encore plus largement celui de la musique. La création française en la matière est mondialement reconnue. S'ils ont pu bénéficier d'une aide européenne dès lors

que leurs jeux vidéo dérivait de films ou séries, les créateurs de jeux vidéo semblent à présent ignorés par le nouveau programme culturel du cadre financier pluriannuel. Il serait dommage de priver ainsi les jeunes créateurs d'une aide, même de faible montant, qui, selon le SNJV, a pu mettre à certains le pied à l'étrier.

Proposition n° 29 : rétablir le bénéfice des aides du budget européen à l'industrie du jeu vidéo, nouvelle modalité de création culturelle.

Votre rapporteure tient aussi à plaider pour que les fonds que l'Union européenne dédie au soutien à la culture puissent efficacement accompagner la transition vers le numérique des acteurs culturels en place. Elle regrette ainsi que des initiatives de développement en ligne d'un acteur télévisuel public à vocation européenne aient pu être contrariées par la Commission européenne : ainsi, en 2012, Arte a répondu à deux appels à projets pour développer ses activités numériques au niveau européen. La chaîne a malheureusement reçu deux réponses négatives pour des motifs qui n'apparaissent pas foncièrement valables : d'une part, Arte s'est vu refuser l'éligibilité de son projet « My ARTE Live Web », qui tendait à faire évoluer la plateforme Internet d'Arte consacrée au spectacle vivant européen vers une personnalisation des modes de consommation et vers la mise en place de versions anglaise et espagnole du site. La Commission a refusé ce projet au motif que la plateforme existait déjà, alors que ce critère d'éviction ne figurait pas dans l'appel à projet. Il est regrettable qu'un acteur qui a ainsi déjà entrepris sa transition numérique se trouve finalement sanctionné pour cette raison et écarté du bénéfice de l'aide européenne. L'Union européenne ne doit pas se focaliser sur les petits acteurs mais aussi appuyer les acteurs européens qui ont déjà la puissance d'une marque, notamment dans le domaine audiovisuel, pour accélérer leur transition vers le numérique et leur permettre de prendre leur place dans le monde numérique. Le directeur général de l'IDATE, M. Yves Gassot, a également insisté auprès de votre rapporteure sur la nécessité d'accompagner les grands groupes télévisuels vers une présence accrue sur Internet pour y faire fructifier leur base industrielle.

De surcroît, le projet d'Arte de Réseau européen d'opéras, destiné à offrir en ligne une saison européenne d'opéra (Bruxelles, Varsovie, Madrid, Dresde) sur la plateforme ARTE Live Web, avec un sous-titrage en direct en six langues, a été écarté au motif que la captation de spectacle vivant relevait du programme Média et non du programme Culture, contrairement à ce qui avait été dit initialement à Arte. Il est regrettable que des considérations administratives empêchent d'accompagner ce projet à la fois culturel et européen. La fusion des deux programmes en un seul devrait éviter la

répétition d'une telle illustration du caractère trop souvent bureaucratique de l'action européenne, pas seulement en matière culturelle.

Proposition n° 30 : ne pas écarter du bénéfice du programme budgétaire européen « Europe créative » le développement en ligne des acteurs audiovisuels qui ont déjà forgé la puissance de leur marque et ambitionnent de la faire vivre dans l'univers numérique.

Par tous les moyens qu'elle a à sa disposition, il est de la responsabilité de l'Union européenne d'éviter que « *les réseaux européens soient des autoroutes transportant des camions chinois pleins de marchandises américaines* », pour reprendre le raccourci qu'a formulé M. Emmanuel Forest, directeur général adjoint de Bouygues, lors de son audition par votre rapporteure. À ce titre, votre rapporteure tient enfin à rappeler l'importance que l'Union européenne doit aussi accorder à la promotion de l'éducation artistique des jeunes européens, créateurs de demain. La création est également révolutionnée par le numérique : elle devient plus distribuée, et le rôle de l'éducation pour tous s'en trouve encore renforcé.

CONCLUSION

L'Union européenne se trouve à la croisée des chemins. La crise financière qu'elle traverse l'oblige à choisir entre l'intégration ou le chaos, comme l'a diagnostiqué notre collègue Jean Arthuis dans le rapport sur la gouvernance de la zone euro qu'il a remis en mars 2012 au Premier ministre, M. François Fillon.

Ce choix fondamental pour l'Europe coïncide avec la révolution numérique : cette occasion doit être saisie pour parvenir à unifier l'Europe autour d'une vision politique de son ambition dans le monde numérique. L'Union européenne ne peut se résigner au statut de colonie dans le monde numérique. Il est urgent de réagir.

Comme l'a écrit M. Pierre Bellanger¹, PDG du groupe Skyrock, qui a pensé la notion de souveraineté à l'ère numérique, *« qu'est-ce qu'une souveraineté concrète dans un monde interdépendant ? Ici, l'objectif n'est plus, non seulement, de ne plus avoir besoin des autres nations, mais aussi que les autres nations aient besoin de soi »*.

L'Union européenne doit avoir pour objectif que le monde ait besoin d'elle en matière numérique : c'est ainsi qu'elle pourra perpétuer dans le cyberspace la place historique qu'elle a conquise dans le monde physique et ainsi protéger notre liberté collective. L'Union européenne doit se mettre en ordre de bataille et devenir un terreau propice au développement de ses entreprises, pour asseoir avec elles sa souveraineté dans le monde numérique.

Le numérique offre aussi à l'Union européenne l'opportunité de faire évoluer ses institutions. À l'heure où 3,75 milliards de personnes ont un portable avec un accès à Internet et *« tiennent en main le monde »*, comme le souligne Michel Serres, une nouvelle démocratie émerge nécessairement. La représentation politique doit être repensée.

À ce sujet, M. Stéphane Grumbach, chercheur à l'INRIA, relève l'innovation que constitue l'idée de démocratie liquide défendue par le parti pirate, dont des représentants pourraient entrer au Bundestag lors des élections législatives de septembre prochain : cette conception d'une démocratie où les citoyens s'expriment sur tout en permanence et peuvent déléguer leur vote à quelqu'un, qui peut aussi déléguer à un autre, permet d'imaginer des consultations publiques beaucoup plus précises et réactives et pourrait un jour se trouver intégrée dans le système démocratique. Le numérique offre ainsi la perspective d'un possible renouveau pour la démocratie, qui pourrait contribuer à redynamiser une démocratie européenne en quête de légitimité.

¹ In « De la souveraineté en général et de la souveraineté numérique en particulier ».

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 20 mars 2013 pour l'examen du présent rapport.

M. Simon Sutour, président. – Bravo pour ce travail considérable. J'approuve la plupart des conclusions de ce rapport qui constituera une référence pour la discussion des textes à venir.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il n'est pas une personne auditionnée qui n'ait tiré la sonnette d'alarme.

M. Simon Sutour, président. – J'avais pour ma part été sensibilisé à la question de la protection des données personnelles lorsque nous avons eu à connaître de la proposition de règlement, ainsi que de la proposition de directive en matière de police et de justice.

M. Jean Bizet. – Il s'agit d'un grand dossier politique qui doit être abordé de façon transversale et à l'échelle européenne. On ne peut plus raisonner à l'échelle d'un État. Hélas, les Européens innovent, mais ce sont les autres qui font le business. La France a inventé le minitel et puis Bill Gates est arrivé... Même chose en matière de sélection variétale, la France et la Belgique ont découvert la mutagenèse et la transgénèse, mais ce sont des groupes américains qui dominent le monde des biotechnologies. Le point de départ de l'économie numérique est à chercher dans la recherche-développement militaire. Je souligne à cet égard qu'un budget de la défense inférieur à 1,5 % du PIB nuirait à notre souveraineté nationale. Et pas d'illusion, ce que nous ne faisons pas aujourd'hui, nous n'y reviendrons pas demain. Ayant été rapporteur du texte sur le principe de précaution en 2005, je me demande s'il n'est pas temps d'instaurer en Europe un principe d'innovation qui ne contrarierait pas le premier mais serait pleinement adapté au XXIème siècle. Je rédige actuellement une proposition en ce sens.

Nous aurons sans doute quitté le Sénat que l'harmonisation de la fiscalité entre les États membres ne sera pas encore réalisée. D'où l'intérêt d'instaurer une fiscalité numérique européenne complètement nouvelle, ressource propre pour l'Union européenne, comme la taxe sur les transactions financières, qui devrait rapporter jusqu'à 50 milliards d'euros les belles années.

M. Joël Guerriau. – Qu'en est-il des dérives et des nouvelles formes de délinquance ? Une jeune fille de ma commune qui fait un parcours remarquable dans l'émission *The Voice* a vu l'un de ses vidéo clips « posté » sur Yahoo par un tiers, qui en tire une rémunération substantielle car ce clip a été visionné plus de deux millions de fois. Il n'y a rien à faire contre cela !

Mme Colette Mélot. – Le rapport écrit est très riche et j'ai été sensible à l'optimisme de la conclusion, qui insiste sur la perspective d'un « possible renouveau pour la démocratie qui pourrait contribuer à redynamiser une démocratie européenne en quête de légitimité ». C'est cela, le rêve européen !

M. André Gattolin. – N'oublions pas que dans ce monde globalisé de l'économie numérique subsistent des frontières linguistiques : d'où l'importance de la francophonie. Le ministre de la culture et de la communication du Québec que je viens de rencontrer se pose la question du prix unique du livre numérique : il m'a expliqué qu'il cherchait un accord avec les Français et les Belges. Nous sommes attendus !

J'ai été un peu choqué qu'ACTA soit présenté comme un traité sur les droits d'auteurs. C'était un texte fourre-tout, rejeté par les opinions publiques et par le Parlement européen car, sous prétexte de lutte contre la contrefaçon, il imposait des règles léonines sous la poussée d'un certain nombre de lobbies, notamment américains.

Quant au minitel, il était tellement novateur qu'il nous a engagés dans une voie sans issue. Conçu de façon très centralisée et très étatique, il était mal adapté au monde, à l'instar de certaines espèces, australopithèque, *homo sapiens*, condamnées à disparaître. Certes, l'armée a joué un rôle au tout début de l'internet mais ce sont les universitaires qui ont pris le relais. Les jeux vidéo ont été créés par des professeurs qui voulaient démontrer à leurs étudiants la puissance de calcul des ordinateurs. La portée d'une innovation ne se mesure pas à ses débuts.

Je suis par avance très inquiet de voir notre assemblée défendre l'idée d'un équipement des territoires financé par la puissance publique lors de notre prochain débat sur le haut et le très haut débit : on s'apprête à faire payer par les pouvoirs publics les tuyaux qui vont profiter avant tout à Google et aux autres géants américains.

M. Simon Sutour, président. – Vous réagissez en tant qu'élu des Hauts-de-Seine.

M. André Gattolin. – Ne croyez pas cela, nous connaissons aussi une fracture numérique, ce qui a conduit le département à engager 60 millions

d'euros avec Numericable. Je ne suis pas contre l'installation de ces réseaux mais ils vont bénéficier à Google, qui ne paie pas d'impôt.

M. Simon Sutour, président. – Et aux citoyens !

M. André Gattolin. – Peut-être, mais notre collègue Karine Claireaux m'expliquait qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, 12 millions ont été investis dans les réseaux, rien dans l'hôpital et l'école. Prenons garde à l'utopie technologique ! La vraie bataille n'est pas celle des tuyaux, mais des contenus. On parle des droits d'auteurs, mais les internautes savent-ils que Google est copropriétaire de ce qu'ils écrivent sur Gmail ou dans un compte de *Google group* ?

Mme Catherine Tasca. – Je salue ce travail remarquable, mais voudrais revenir sur un malentendu qui a la vie dure : l'exception culturelle ne s'oppose pas à la diversité culturelle. Elle ne signifie pas que la France a une culture exceptionnelle à préserver jalousement, mais que nous entendons soustraire les biens culturels au champ du pur commerce.

M. Simon Sutour, président. – Franchement, je ne peux que répondre à notre collègue Gattolin que l'inégalité entre les citoyens en matière de haut débit est inacceptable. Dans certaines zones rurales, le haut débit est disponible d'un côté de la route et pas de l'autre. Les incidences économiques sont considérables ! Quand une commune n'a pas de haut débit, les entreprises industrielles et artisanales s'en vont. Qui va financer les réseaux si ce n'est la puissance publique ?

M. André Gattolin. – Les opérateurs !

M. Simon Sutour, président. – En Languedoc-Roussillon, ce fut l'honneur de la région et de son président Georges Frêche de réduire cette fracture dans les cinq départements, en y consacrant des moyens considérables.

M. André Gattolin. – La fracture numérique ne concerne pas uniquement les tuyaux.

M. Simon Sutour, président. – Si le Sénat ne défend pas les territoires, personne ne le fera.

M. André Gattolin. – Dans les années soixante, le téléphone était un monopole d'État et l'équipement du territoire était logiquement financé par la puissance publique. La chose est plus discutable lorsqu'il s'agit d'infrastructures publiques qui bénéficieront quasi-exclusivement à des entreprises privées.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je partage le point de vue de Simon Sutour. Les petites communes privées du très haut et même du haut débit sont en perdition. Les entreprises s'en vont, les territoires sont condamnés.

M. André Gattolin. – Je ne dis pas le contraire.

Mme Catherine Morin-Desailly. – J'admets cependant qu'il faut une répartition équilibrée des efforts entre le public et le privé. La Commission a assoupli en janvier dernier les règles applicables aux aides d'État pour faciliter le financement public de ces réseaux. Ce qui importe, c'est d'engager une action globale et rapide d'équipement du territoire.

Merci à Catherine Tasca pour la précision qu'elle a apportée. J'en tiendrai compte dans mon rapport. L'expression « diversité culturelle » me paraît plus susceptible d'être partagée par les autres États membres, qui ne comprennent pas toujours la notion d'exception culturelle.

La commission de la culture rentre d'une mission au Vietnam : nous sommes, cher André Gattolin, très attentifs à promouvoir la francophonie ; tant mieux si le numérique peut être l'un de ses vecteurs. D'une façon générale, la défense de nos langues européennes est aussi un enjeu de souveraineté.

Je me permets de renvoyer Joël Guerriau à la partie du rapport qui, s'inspirant du rapport de Jean-Marie Bockel, traite des questions de cybercriminalité.

Tout à fait d'accord avec le principe d'innovation ; encore faut-il éviter que nos innovations soient ensuite préemptées par d'autres. En matière fiscale, il faut jouer sur tous les tableaux, en veillant, comme le rappelle le rapport Colin et Collin, à ne pas pénaliser l'innovation ni la création numériques.

Si mon rapport peut paraître défensif à l'égard des géants américains, je pense aussi qu'il faut être résolument offensif et positif. Ce nouveau monde, plein de défis, est stimulant. Faisons en sorte que l'homme soit toujours au cœur de ce que nous allons construire. Sans nous identifier aux modèles américain, chinois ou autre, trouvons un équilibre entre l'ouverture au monde et la protection légitime de nos richesses et de nos valeurs.

À l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.

ANNEXES

ANNEXE I

LISTE DES 30 PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : créer une formation Numérique au Conseil de l'Union européenne pour dépasser les cloisonnements administratifs au service d'une ambition politique partagée.

Proposition n° 2 : créer un Conseil consultatif européen du numérique, pour éclairer l'exécutif européen et fédérer l'écosystème européen dans un esprit d'équipe.

Proposition n° 3 : encadrer la politique de la concurrence par des objectifs politiques (sécurité des réseaux, maîtrise de ses données par l'Union européenne, diversité culturelle, neutralité du net, promotion de l'industrie européenne du numérique...).

Proposition n° 4 : demander à la Commission européenne de prévoir un mécanisme accéléré de règlement des différends pour s'assurer de manière indépendante du respect des engagements pris par les sociétés ayant transigé avec la DG Concurrence.

Proposition n° 5 : envisager d'imposer des obligations d'équité et de non discrimination à certains acteurs de l'internet, devenus « facilités essentielles » parce qu'ils ont acquis une position dominante durable et que certaines activités économiques deviennent impossibles sans recourir à eux.

Proposition n° 6 : mobiliser également les autorités européennes de concurrence sur la préservation de la neutralité des terminaux (mobiles, tablettes, télévisions connectées...) permettant la connexion à l'internet.

Proposition n° 7 : développer les capacités de cyberdéfense des États membres et renforcer les obligations des opérateurs d'importance vitale en matière de sécurisation informatique.

Proposition n° 8 : au nom de la sécurité, conditionner dans l'Union européenne l'achat d'équipements hautement stratégiques, comme les routeurs de cœur de réseaux, à leur labellisation par une autorité nationale ou européenne de sécurité, afin de se prémunir contre l'espionnage par les pays fournisseurs de tels équipements à bas prix, comme la Chine.

Proposition n° 9 : inclure dans le périmètre des marchés de sécurité l'achat d'équipements numériques hautement stratégiques, afin d'appliquer en ce domaine la préférence communautaire déjà implicitement reconnue par les règles européennes pour les marchés de défense et de sécurité.

Proposition n° 10 : renforcer la présence de l'Union européenne dans les instances mondiales de gouvernance de l'internet, pour y promouvoir la coopération multi-acteurs tout en reconnaissant le rôle des gouvernements pour la défense d'une forme d'ordre public sur Internet, dans le respect de la liberté d'expression.

Proposition n° 11 : renforcer la présence de l'Union européenne dans les instances mondiales de normalisation, pour y défendre les intérêts de l'industrie européenne.

Proposition n° 12 : exiger le respect absolu, par tous les États membres, du calendrier européen en matière de changement de lieu d'imposition à la TVA pour les services en ligne, afin de reterritorialiser la perception de la TVA sur le lieu de consommation de ces services.

Proposition n° 13 : en application du code de conduite que les États membres se sont fixés, exercer une pression conjointe des grands États membres victimes de l'optimisation fiscale des multinationales du numérique sur les États membres complices de cette situation.

Proposition n° 14 : miser sur la mobilisation de grands pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni) au G8 et au G20 pour faire avancer la révision internationale du modèle OCDE de convention fiscale qui permettra d'imposer les multinationales de l'économie numérique en proportion de leur activité sur le territoire où résident leurs utilisateurs.

Proposition n° 15 : inviter la Commission européenne à proposer la création d'un impôt numérique européen destiné à contribuer au financement des réseaux de nouvelle génération et à celui de la création, neutre à l'égard des modèles d'affaires, visant une matière imposable qui soit au cœur de l'économie numérique et non délocalisable et enfin propice au développement du numérique et à l'innovation.

Proposition n° 16 : promouvoir la sécurité des données dans les enceintes de *soft law*, à la fois pour les services d'informatique en nuage et pour les futurs objets communicants susceptibles de se conformer au concept de *privacy by design*.

Proposition n° 17 : interdire, dans le futur règlement européen sur la protection des données, le transfert de données hors de l'Union européenne, sur requête d'une autorité administrative ou judiciaire d'un pays tiers, sauf autorisation expresse, et négocier parallèlement un accord Union européenne / États-Unis garantissant aux citoyens européens une protection de leurs données personnelles requises par les autorités américaines conforme à la Charte européenne des droits fondamentaux.

Proposition n° 18 : promouvoir la création, à l'échelon de l'Union européenne, d'un droit de recours collectif permettant aux internautes de s'unir pour dénoncer la complexité et l'instabilité des conditions générales d'utilisation d'un service de fourniture de contenus ou d'applications en ligne.

Proposition n° 19 : maintenir la pression face à la Commission européenne pour intégrer dans la modernisation en cours du cadre de contrôle des aides d'État une clause d'alignement avec les pays tiers, particulièrement pour les technologies clés génériques qui sont au cœur de l'industrie numérique.

Proposition n° 20 : soutenir la proposition législative européenne destinée à obtenir la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics avec nos partenaires commerciaux.

Proposition n° 21 : encourager l'achat public avant commercialisation de services européens de fourniture de contenus et d'applications numériques, afin d'accompagner le développement des start-up européennes et, pour ce qui concerne les services de *cloud computing*, de sécuriser les données personnelles des Européens.

Proposition n° 22 : adapter les programmes européens d'aide à la recherche pour mieux prendre en compte une nouvelle conception de l'innovation, qui, en matière numérique, n'est pas seulement technologique mais concerne aussi les modèles d'affaires, le design...

Proposition n° 23 : encourager le capital-risque européen, socle de souveraineté, et faciliter l'introduction en bourse des jeunes entreprises européennes du numérique pour leur permettre de financer leur développement au lieu d'être rachetées.

Proposition n° 24 : utiliser les fonds structurels européens pour subventionner le déploiement d'ambassadeurs du numérique à travers l'Union européenne chargés d'aider les petites entreprises à créer leur site Internet et faire ainsi exister en ligne la diversité et les savoir-faire européens.

Proposition n° 25 : poursuivre l'expérimentation lancée par la Commission européenne en matière de chronologie des médias, afin de rendre plus innovants les modèles de distribution des films à l'ère numérique et enclencher une dynamique favorable au développement de l'offre légale.

Proposition n° 26 : encourager les parties prenantes, qui viennent d'engager un dialogue impulsé par la Commission européenne, à trouver ensemble de nouvelles modalités d'exercice du droit d'auteur afin de l'adapter à l'ère numérique et d'assurer ainsi le développement durable de la diversité culturelle européenne en ligne.

Proposition n° 27 : maintenir la pression sur la Commission européenne pour que, au nom de la diversité culturelle dans le monde numérique, elle propose d'appliquer au livre et à la presse en ligne un taux de TVA au moins aussi bas que celui appliqué à ces biens culturels dans le monde physique et, plus largement, pour qu'elle prévoie d'inclure l'objectif de diversité culturelle dans la réglementation européenne sur les services, puisque les biens culturels à l'ère numérique prennent la forme de services en ligne.

Proposition n° 28 : adapter les règles applicables aux aides d'État au cinéma d'une manière qui ne fragilise pas le soutien public national à l'industrie cinématographique, afin de conforter la place de l'Union européenne dans la création cinématographique mondiale.

Proposition n° 29 : rétablir le bénéfice des aides du budget européen à l'industrie du jeu vidéo, nouvelle modalité de création culturelle.

Proposition n° 30 : ne pas écarter du bénéfice du programme budgétaire européen « Europe créative » le développement en ligne des acteurs audiovisuels qui ont déjà forgé la puissance de leur marque et ambitionnent de la faire vivre dans l'univers numérique.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Gouvernement et administration gouvernementale

- Ministère des affaires étrangères et européennes – M. Jean-François BLAREL, secrétaire général adjoint, M. Richard BOIDIN, Représentant spécial pour la société de l'information – Direction générale de la mondialisation, M. Jean-Christophe FLEURY, sous-directeur du pôle technologies de l'information et de la communication, et M. Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, adjoint au chef de service des politiques internes – Direction de l'Union Européenne
- Ministère de la culture – DGMIC (Direction générale des médias et des industries culturelles) – Mme Laurence FRANCESCHINI, directrice générale, M. Frédéric BOKOBZA, sous-directeur du développement de l'économie culturelle, et M. Samir OUACHTATI, chargé de mission
- Ministère de l'économie et des finances – DGFIP (Direction générale des finances publiques) – Mme Maxime GAUTHIER, chef du service de la gestion fiscale, et M. Bastien LLORCA, chef du bureau des affaires internationales
- Ministère du redressement productif – DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services) – Mme Cécile DUBARRY, chef du service des TIC, et M. Xavier MERLIN, sous-directeur de la réglementation et des affaires européennes et multilatérales
- M. Bernard BENHAMOU, Délégué aux usages de l'internet
- ANSSI (agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) – M. Patrick PAILLOUX, directeur général
- Comité stratégique pour le numérique – M. Jean-Michel HUBERT, président délégué, et M. Paul-Éric HEN, secrétaire général
- Conseil national du numérique – M. Benoît THIEULIN, président, et M. Jean-Baptiste SOUFRON, secrétaire général
- CSPLA (conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique) – M. Pierre-François RACINE, président, et Maître Jean MARTIN, avocat à la Cour (personnalité qualifiée)

- Secrétariat général des affaires européennes – Mme Anne-Laure de COINCY, secrétaire générale adjointe, M. Jean-Christophe GRACIA, conseiller juridique, M. Matthieu AUTRET, chef du secteur ITEC (Industrie, télécommunications, postes, société de l'information, environnement, énergie, compétitivité, recherche et espace), et M. Marc JAMET, adjoint au chef du secteur ITEC
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne – M. Romain BONENFANT, ancien conseiller télécommunications et culture

Sénateurs

- M. Jean-Marie BOCKEL, auteur du rapport du Sénat n° 681 (2011-2012) : « *La cyberdéfense : un enjeu mondial, une priorité nationale* »
- M. Yves DÉTRAIGNE, coauteur avec Mme Anne-Marie ESCOFFIER du rapport au nom de la commission des lois du Sénat n° 441 (2008-2009) : « *La vie privée à l'heure des mémoires numériques. Pour une confiance renforcée entre citoyens et société de l'information.* »
- M. Philippe MARINI, président de la commission des finances, auteur du rapport du Sénat n° 614 (2011-2012) : « *Une feuille de route pour une fiscalité numérique neutre et équitable* »
- M. Bruno RETAILLEAU, auteur du rapport du Sénat n°350 (2006-2007) : « *Dix ans après, la régulation à l'ère numérique* »

Autorités de régulation

- ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes) – M. Jean-Ludovic SILICANI, président, M. Philippe DISTLER, directeur général, Mme Anne LENFANT, directrice des affaires internationales, M. Christian GUENAUD, conseiller du Président
- CNIL (commission nationale de l'informatique et des libertés) – Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, présidente, et M. Geoffroy SIGRIST, attaché parlementaire
- CSA (conseil supérieur de l'audiovisuel) – M. Michel BOYON, président, M. Emmanuel GABLA, membre du CSA, M. Olivier JAPIOT, directeur général, et Mme Martine COQUET, directrice des affaires européennes et internationales

Représentants des professionnels

- APC (association des producteurs de cinéma) – M. Frédéric GOLDSMITH, délégué général
- ARP (société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs) – M. Dante DESARTHE, vice-président, et M. Éric BUSIDAN, délégué général adjoint
- CNC (centre national du cinéma) – M. Éric GARANDEAU, président, et M. Michel PLAZANET, directeur-adjoint affaires européennes et internationales
- EURO CINEMA (association européenne des producteurs de cinéma et de télévision) – M. Yvon THIEC, délégué général
- FEVAD (fédération e-commerce et vente à distance) – M. Marc LOLIVIER, délégué général
- Groupement des Cartes Bancaires – M. Gilles GUITTON, président, M. Jean-Marc BORNET, administrateur, et Mme Françoise FANARI, directeur de la communication
- SACD (société des auteurs et compositeurs dramatiques) – M. Pascal ROGARD, directeur général, et M. Guillaume PRIEUR, directeur des relations institutionnelles et européennes
- SACEM (société des auteurs compositeurs et éditeurs de musique) – M. Thierry DESURMONT, directeur général adjoint, et M. Blaise MISTLER, directeur des relations institutionnelles
- SCAM (société civile des auteurs multimédias) – M. Hervé RONY, directeur général, Mme Marie-Christine LECLERC-SENOVA, directrice des affaires juridiques et internationales
- SNE (syndicat national de l'édition) – M. Vincent MONTAGNE, président, Mme Christine de MAZIÈRES, déléguée générale, et Mme Catherine BLACHE, chargée de mission pour les relations institutionnelles et internationales
- SNJV (syndicat national du jeu vidéo) – M. Nicolas GAUME, président, M. Guillaume de FONDAUMIÈRE, vice-président, et M. Julien VILLEDIEU, délégué général
- SPEDIDAM (société de perception et de distribution des droits des artistes-interprètes) – M. Jean-Paul BAZIN, délégué général gérant, et M. Xavier BLANC, directeur des affaires juridiques et internationales

- SPI (syndicat des producteurs indépendants) – Mme Juliette PRISSARD, déléguée générale
- SPQN (syndicat de la presse quotidienne nationale) – M. Marc FEUILLÉE, président, et M. Denis BOUCHEZ, directeur
- USPA (union syndicale des producteurs audiovisuels) – M. Stéphane LE BARS, délégué général, et M. Vincent GISBERT, délégué général du SPECT (syndicat des producteurs et créateurs d'émissions de télévision)

Sociétés

- AMAZON – M. Andrew CECIL, directeur affaires publiques (AMAZON Europe), et Mme Armelle CIZERON, consultante (Arcturus-Group)
- ARTE – Mme Véronique CAYLA, présidente, Mme Anne DURUPTY, directrice générale d'ARTE France, et Mme Clémence WEBER, responsable des relations institutionnelles d'ARTE France
- BOUYGUES – M. Emmanuel FOREST, directeur général adjoint – Affaires institutionnelles et européennes – Administrateur délégué de BOUYGUES Europe
- DAILYMOTION – M. Giuseppe de MARTINO, secrétaire général et directeur juridique
- ERDF (Électricité réseau distribution France) – Mme Michèle BELLON, présidente, et M. Patrick CORRAL, directeur du développement
- EXALEAD – DASSAULT SYSTÈMES – M. François BOURDONCLE, co-fondateur et directeur technique
- FRANCE TÉLÉCOM-ORANGE – M. Pierre LOUETTE, directeur général adjoint et secrétaire général, Mme Florence CHINAUD, directrice des relations institutionnelles, et M. Michaël TRABBIA, directeur des affaires publiques
- GOOGLE – M. Olivier ESPER, directeur Europe, M. Benoit TABAKA, directeur des relations institutionnelles

- ICOMP – Mme Corinne FABRE, directeur, relations gouvernementales et lobbying international (BKSH/Burson–Marsteller France), M. David WOOD, directeur juridique de ICOMP, ancien membre de la DG COMP à la Commission européenne, et Maître Marie-Anne Gallot LE LORIER, avocat à la Cour, spécialiste de la propriété intellectuelle, porte-parole de ICOMP France
- GROUPE ILIAD (FREE) – M. Olivier de BAILLENX, directeur des relations institutionnelles
- LAGARDÈRE ACTIVE – M. Arnaud DECKER, secrétaire général, pôle radio-télévision et Mme Delphine GRISON, directrice générale du numérique
- MICROSOFT France – M. Marc MOSSÉ, directeur des affaires juridiques et publiques, et M. Stanislas BOSCH-CHOMONT, responsable des affaires publiques
- VIVENDI – Mme Sylvie FORBIN, directeur des affaires institutionnelles et européennes, Mme Marie SELLIER, responsable affaires publiques corporate et propriété intellectuelle, M. Alberto VIAL, conseiller – direction des affaires institutionnelles et européennes, et Mme Marie LAMOUREUX, responsables affaires européennes (SFR)

Personnalités

- Me Alain BENSOUSSAN, avocat
- M. Pierre BELLANGER, président-directeur général de NAKAMA ORBUS S.A. (groupe Skyrock) et M. Jean-Luc ARCHAMBAULT, conseil (cabinet Lysios)
- M. Pierre COLLIN, conseiller d'État, chargé, avec M. Nicolas COLIN, inspecteur des finances, d'une mission d'expertise sur la fiscalité du numérique pour le Gouvernement
- M. Yves GASSOT, directeur général de l'IDATE
- M. Stéphane GRUMBACH, directeur de recherche à l'INRIA
- M. Jean-Noël JEANNENEY, ancien président de la Bibliothèque nationale de France
- M. Daniel KAPLAN, délégué général de la FING (fondation pour l'internet nouvelle génération)
- M. Bertrand de LA CHAPELLE – Académie diplomatique internationale
- M. Pierre LESCURE, chargé par le Gouvernement d'une mission de concertation sur les contenus numériques et la politique culturelle à l'ère du numérique, M. Jean-Baptiste GOURDIN, coordinateur de la mission, et Mme Juliette MANT, rapporteure
- M. Stéphane NATKIN, professeur et membre du conseil d'administration du Conservatoire national des Arts et Métiers, directeur de l'école du jeu vidéo d'Angoulême
- M. Joël de ROSNAY, conseiller de la présidente de la Cité des Sciences et de l'Industrie de la Villette
- M. Bernard STIEGLER, directeur de l'institut de recherche et d'innovation au Centre Pompidou et président d'Ars Industrialis (association internationale pour une politique industrielle des technologies de l'esprit)
- M. Jacques TOUBON, chargé de mission par président de la République auprès des États membres de l'Union européenne sur la fiscalité du livre numérique

Interlocuteurs européens

- M. Jean-Marie CAVADA, député européen, et Mme Colette BOUCKAERT, directrice de cabinet
- Mme Marielle GALLO, députée européenne

À Bruxelles, le 19 novembre 2012 :

- Cabinet de Mme Neelie KROES, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la stratégie numérique – M. Anthony WHELAN, chef de cabinet
- Cabinet de M. Michel BARNIER, commissaire européen en charge du marché intérieur et des services – M. François ARBAULT, conseiller
- Cabinet de M. Algirdas SEMETA, commissaire européen en charge de la fiscalité – Mme Maria Elena SCOPPIO, conseiller
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne – Mme Hélène HERSCHEL, conseillère culture, M. Jérôme DEROULEZ, conseiller justice, et M. Pascal ROGARD, conseiller société de l'information
- Direction générale de la justice de la Commission européenne – Mme Françoise LE BAIL, directeur général

À Bruxelles, le 31 janvier 2013 :

- Cabinet de M. Joaquin ALMUNIA, vice-président de la Commission européenne, chargé de la concurrence – M. Martinez MONGAY, chef de cabinet, et Mme Garces TOLON, membre du cabinet
- Cabinet de Mme Androulla VASSILIOU, commissaire européen chargé de l'éducation, de la culture, du multilinguisme et de la jeunesse – Mme Catherine SUSTEK, membre du cabinet
- Direction générale des réseaux de communication, contenu et technologies de la Commission européenne – M. Robert MADELIN, directeur général
- M. Peter HUSTINX, contrôleur européen de la protection des données

ANNEXE III GLOSSAIRE

ACTA : Anti-Counterfeiting Trade Agreement ou accord commercial anti-contrefaçon

ADSL : Asymmetric Digital Subscriber Line

AMP : Accord sur les marchés publics

APAC : Achats publics avant commercialisation

ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ex-ART)

ARP : Société civile des Auteurs Réalisateurs et Producteurs

ART : Autorité française de Régulation des Télécommunications

ATAWAD : any time any where any device

ATAWADAC : any time any where any device any content

ccLD : country code level domains

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CERT : Computer Emergency Response Team

CIR : Crédit d'impôt recherche

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

Cloud computing : infonuage ou accès *via* Internet, à la demande et en libre-service, à des services de stockage, d'utilisation et de traitement de données informatiques accessibles à distance

CNC : Centre national de la cinématographie et de l'image animée

CNIL : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

COREPER : Comité des représentants permanents

COSIP : Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels

CSPLA : Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique

DGCIS : Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services du Ministère de l'économie et des finances

DG Connect : Direction générale de la société de l'information et des médias de la Commission européenne

DNS : Domain Name System

DPI : Deep packet inspection

DRM : Digital rights management

ENISA : Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (European Network and Information Security Agency)

FAA : FISA Amendment Act

FAI : Fournisseur d'accès à Internet

FCA : Fournisseurs de contenus et d'applications

FCC : Federal Communications Commission

FCT : Federal Trade Commission

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEVAD : Fédération e-commerce et vente à distance

FGI : Forum sur la gouvernance de l'internet

FING : Fondation Internet nouvelle génération

FISA : Foreign Intelligence Surveillance Act,

FMI : Fonds monétaire international

FSN : Fonds pour la société numérique

GAC : Governmental Advisory committee, comité gouvernemental consultatif placé auprès de l'ICANN

gLD : generic level domains

ICANN : Internet Corporation for Assigned Names and Numbers

ICOMP : Initiative for a Competitive Online Marketplace

ICS : Industrial Control System

IDATE : Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe

IETF : Internet Engineering Task Force

IGF : Inspection générale des finances

INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique

IP : Internet protocol

IS : Impôt sur les sociétés

JAI : Conseil Justice et Affaires intérieures

mbps : mégabits par seconde

MIPCOM : Marché international des contenus audiovisuels

NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OMC : Organisation mondiale du commerce

OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle

ORECE : organe de coordination des régulateurs nationaux de communications électroniques

OTT : over the top : delivery of content or services over an infrastructure

PAA : Protect America Act

R&D : recherche et développement

RFID : Identification par radio-fréquence

RCP : Rémunération pour copie privée

RTI : Règlement des télécommunications internationales

SACD : Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques

SBIR : Small Business Innovation Research

SBIC : Small Business Investment Companies

SEAE : Service européen pour l'action extérieure

SNE : Syndicat national de l'édition

SNJV : Syndicat national des jeux vidéo

SPQN : Syndicat français de la presse quotidienne nationale

SRI : Sécurité des réseaux et de l'information

STTR : Small Business Technology Transfer

TasCoE : Taxe sur les achats de services de commerce électronique

Tascom : Taxe frappant les surfaces commerciales

TCP/IP : Transmission Control Protocol/Internet Protocol

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TIC : Technologies de l'information et de la communication

Union européenne : Union européenne

UIT : Union internationale des télécommunications

W3C : World wide web consortium